DIE GRENZEN ZWISCHEN REICHS- UND LANDESSTAATSGEWALT BEIM ABSCHLUSS VON VERTRÄGEN

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Georgia-Augusta Universität in Göttingen

vorgelegt von

Joachim Claus

Referendar in Hannover

1926.

Referent: Professor Dr. Julius Hatschek

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhalt.

Einleitung § 1

1. Abschnitt: *Das alte deutsche Reich bis zum Jahre 1806.*

Die Entwicklung der deutschen Einzelstaaten und die Bestimmungen des Allgemeinen Landfriedens. § 2

Die Bestimmungen des westfälischen Friedens. § 3

2. Abschnitt: *Der deutsche Bund.* § 4

3. Abschnitt: *Der Verfassungsentwurf der Frankfurter Nationalversammlung von 1848.* § 5

4. Abschnitt: *Die Erfurter Unionsverfassung von 1850 und die Verfassung des norddeutschen Bundes von 1867.* § 6

5. Abschnitt: *Die deutsche Reichsverfassung von 1871.*

Das Recht der Einzelstaaten zum Abschluß von Verträgen. § 7

Die Grenzen des Vertragsrechts der Einzelstaaten. § 8

Die Grenzen des Vertragsrechts der Einzelstaaten bei Verträgen, die eine Gebietsänderung betreffen. § 9

Besondere Einschränkungen und Erweiterungen des Vertragsrechts der Einzelstaaten. § 10

6. Abschnitt: *Das geltende Recht.*

Die Kompetenz der Länder zu Verträgen mit auswärtigen Staaten. § 11.

Die Zustimmung des Reichs zu Verträgen der Länder. § 12

Die Kompetenz der Länder zu Verträgen untereinander. § 13

Die Grenzen des Vertragsrechts des Reichs. § 14

Die Kompetenz-Verteilung bezüglich derjenigen Verträge, die eine Gebietsänderung betreffen. § 15

Die Frage nach der Gültigkeit derjenigen Landesverträge, die über Gebiete der jetzt ausschließlichen Reichskompetenz geschlossen sind. § 16

Schrifttum.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs. 1919.

Berichte und Protokolle über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs. 1919.

Binding: Deutsche Staatsgrundgesetze.

Conrad: „Der Deutsch-Polnische Amnestie-Vertrag" in der Festgabe für Otto Liebmann 1920, S. 30ff.

Enneccerus, Kipp, Wolff: Lehrbuch des bürgerlichen Rechts. 1921.

Giese: Die Reichsverfassung vom 11. August 1919. 1925.

Gorius: „Das Vertragsrecht des Deutschen Reichs" in Hirths Annalen 1874.

Günther: Europäisches Völkerrecht in Friedenszeiten. 1787.

Haenel: Deutsches Staatsrecht. 1892.

Hatschek: Deutsches und Preußisches Staatsrecht. 1923.

„ Allgemeines Staatsrecht auf rechtsvergleichender Grundlage. III. Teil: Das Recht der modernen Staatenverbindung. 1909.

Heckel: „Verträge des Reichs und der Länder mit auswärtigen Staaten nach der Reichsverfassung" im Archiv des öffentlichen Rechts. Neue Folge, 7. Band, 2. Heft. S. 209ff.

Hiersemenzel: Die Verfassung des Norddeutschen Bundes. 1867.

Jellinek: Gesetz und Verordnung.

„ Allgemeine Staatslehre.

Kaufmann: Die Rechtskraft des internationalen Rechts.

Klüber: Akten des Wiener Kongresses in den Jahren 1814 und 1815.

Laband: Staatsrecht des Deutschen Reichs. 1911.

Löning: „Die Sonderrechte der deutschen Staaten und die Reichsverfassung" in Hirths Annnalen 1875.

Meier: Ueber den Abschluß von Staatsverträgen. 1874.

Meyer: Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung.

Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1911.

v. Mohl: Das deutsche Reichsstaatsrecht.

Moser: Teutsches Auswärtiges Staatsrecht. 1772.

„ Teutsches Nachbarliches Staatsrecht. 1773.

Betrachtungen über die Wahlkapitulation Kayser Josephs II. 1777.

Nawiasky: Der Bundesstaat als Rechtsbegriff. 1920.

v. Ompteda: Literatur des Völkerrechts. 1785.

Poetzsch: Handausgabe der Reichsverfassung. 1921.

Prestele: Die Lehre vom Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das Reich und die Einzelstaaten des Reichs. Münch. Diss. 1882.

Proebst: „Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das Reich und seine Einzelstaaten" in Hirths Annalen. 1882.

Rönne:	Staatsrecht des Deutschen Reichs.
Rüttimann:	Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht.
Schröder:	Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte.
Schulze:	Preußisches Staatsrecht.
Seydel:	Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 1879.
Stier-Somlo:	Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht. 1924.
Thudichum:	Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins. 1870.
Tinsch:	Das Recht der Einzelstaaten bezüglich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge. 1882
Triepel:	Völkerrecht und Landesrecht. 1889.
Triepel:	Quellensammlung zum Deutschen Reichs-Staatsrecht. 1922.
Trieps:	Das Deutsche Reich und die Deutschen Bundesstaaten.
Wenzel:	Juristische Grundprobleme. 1920.
Wigard:	Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt a. M. 1848.
Wittmayer:	Die Weimarer Reichsverfassung. 1922.
Wolgast:	Die auswärtige Gewalt des Deutschen Reiches.
Zorn:	Das Reichsstaatsrecht. 1895.
Zorn:	„Gesetz, Verordnung, Budget, Staatsverträge" in Hirths Annalen 1889.

Einleitung.

§ 1.

Die fortschreitende Kultur der Völker, der Umstand, daß sie sich in ihren Rechts- und Wohlfahrtsangelegenheiten nicht mehr isolieren können, zwingt die Staaten dazu, sich untereinander über die wichtigsten Fragen, die ihre beiderseitigen Interessen berühren, zu verständigen. Der Staatsvertrag, das hauptsächlichste Mittel dieser Verständigung, ist in dem heutigen Verkehr von Staat zu Staat eine wichtige und unentbehrliche Einrichtung geworden. Die modernen Staatsverträge sind nicht mehr nur Kriegs- und Friedensverträge[1]), wie zu früheren Zeiten[2]), wo fast sämtliche abgeschlossenen Staatsverträge sich auf das Gebiet des Kriegs- und des Friedensschlusses bezogen. Das ist, wie ein Blick auf die Kultur jener Zeit lehrt, aber auch durchaus erklärlich. Es lag kein Bedürfnis vor, irgendwelche andere Fragen durch internationale Vereinbarungen zu regeln. Der Handelsverkehr mit auswärtigen Staaten war wenig bedeutend, und damit fällt die Notwendig-

[1]) Vergl. hierzu statt aller Meier a. a. O. S. 18 f.

[2]) Vergl. hierzu v. Ompteda, Literatur des Völkerrechts 1785. S. 583: „Die Verträge der Völker bestehen gewöhnlich in Friedensschlüssen und solchen Traktaten, welche sich auf Krieg und Frieden beziehen." und Meier a. a. O. S. 18, der dort mitteilt, daß von mehr als 30 mit Oesterreich in früherer Zeit geschlossenen Verträgen bis auf zwei alle unter dem Begriff des Kriegs- und Friedensvertrages fallen. Von vierzig Verträgen des Deutschen Reichs betrifft nicht ein einziger ein anderes Gebiet.

keit zum Abschluß von Handelsverträgen, Verträgen über Maße, Münzen und Gewichte, über Eisenbahnverkehr und Fluß-Schiffahrt fort. Das Paßwesen war noch nicht so weit entwickelt wie heute, Weltpost und Telegraph gab es noch nicht. Garnicht zu denken an eine internationale Regelung sozialer Fragen wie es heute an der Tagesordnung ist. Alle diese Gebiete werden erst in der neueren und neuesten Zeit durch Staatsverträge geregelt; wir müssen also bei den Verträgen der älteren Zeit nur an solche denken, die sich auf Krieg oder Friedensschluß beziehen.

Haben wir nunmehr festgestellt, mit der Regelung welcher Angelegenheiten sich der Staatsvertrag befassen kann, so kommen wir jetzt zu einer zweiten, schwierigeren Frage, aus der sich das Problem der vorliegenden Arbeit entwickelt, zu der Frage, wer einen solchen Staatsvertrag abschließen kann. Die Kontrahenten hierbei sind naturgemäß zwei Staaten. Die Frage ist also einfach zu lösen, wenn der Staat als Einheitsstaat auftritt. Schwieriger gestaltet sie sich aber, wenn es sich um einen Bundesstaat oder einen Staatenbund handelt. Der Unterschied zwischen diesen beiden in Bezug auf unsere Frage ist der, daß der Bundesstaat im völkerrechtlichen Verkehr notwendig als eine Einheit, gleich dem Einheitsstaat erscheint, der Staatenbund dagegen nicht.[1]) Im Interesse der Erhaltung seines Staatswesens darf Verträge, die für ihn von Wichtigkeit sind, nur der Bundesstaat abschließen. Es ist nicht angängig, daß auch Einzelstaaten über solche Gebiete Verträge eingehen, die für den Gesamtstaat, nicht nur für sie allein von Interesse sind; darunter würde die auswärtige Politik des Bundesstaates leiden, denn diese ist von dem Inhalt der Staatsverträge in hohen Maße abhängig. Will der Bundesstaat in der Führung der Politik die unbedingt nötige Einheitlichkeit bewahren, so ist erforderlich, daß die Einzelstaaten durch irgendwelche Mittel am Abschluß solcher, das Allgemeinwohl und Allgemeininteresse betreffende Verträge gehindert werden müssen. Das Einfachste wäre nun, ihnen überhaupt ein Vertragschließungsrecht zu entziehen, allein ein solches Vorhaben würde wohl auf allseitigen Widerstand stoßen. Die Bundesstaaten sind mehr oder weniger Kompromisse zwischen Föderalismus und Unitarismus und die Einzelstaaten würden sich wohl niemals ein derart wichtiges Recht, wie es dasjenige zum selbständigen Abschluß völkerrechtlicher Verträge darstellt, gänzlich nehmen lassen. Andererseits erscheint es aber auch durchaus nicht notwendig, den Bundesstaat allein für kompetent zum Abschluß von Staatsverträgen zu erklären. Es genügt, den Einzelstaaten dieses Recht soweit zu entziehen, als sie es gegen die Interessen des Bundesstaats lediglich zu ihrem eigenen Vorteil benutzen könnten.

---

[1]) Vergl. Wigard IV, S. 2988: „Die wesentlichsten Unterscheidungsmerkmale zwischen einem Bundesstaat und einem Staatenbund sind aber gerade darin zu finden, daß der Bundesstaat, weil er im Völkerleben nur als ein Staat auftritt, kein selbständiges Geltendmachen der in ihm begriffenen einzelnen Staaten in der auswärtigen Politik zugestehen kann, während der Staatenbund, welcher schon dem Wortlaute nach die Vielköpfigkeit seiner obersten Verwaltung enthält, eine solche Vertretung der einzelnen Staaten gestatten kann und bisher bei uns gestattet hat."

Von diesem Grundsatz gehen auch die heutigen Bundesstaaten alle aus. Die drei bedeutendsten, Deutschland, die Schweiz und die Vereinigten Staaten von Nordamerika bestimmen in ihren Verfassungen die Grenze des Gebiets, auf dem sie ihren Gliedstaaten das Recht, selbständig Staatsverträge abzuschließen, zugestehen. So sagt die Verfassung der Vereinigten Staaten: „no state shall enter into any treaty, alliance and confederation." Damit wird den Einzelstaaten untersagt, Staatsverträge irgendwelcher Art überhaupt abzuschließen. Jedoch wird dann eine Ausnahme für den Fall zugelassen, daß der abzuschließende Vertrag rein privatrechtliche Verhältnisse behandelt, oder Angelegenheiten betrifft, die nur rein lokale Bedeutung haben. Damit ist unser oben aufgestellter Satz bestätigt: nur solche Verträge dürfen von den Einzelstaaten abgeschlossen werden, die nicht die Interessen und die auswärtige Politik des Bundesstaats gefährden. Das wird durch die oben genannte Bestimmung der Verfassung der Vereinigten Staaten erreicht. Um nun aber ganz sicher zu gehen, muß der Kongreß derartigen Verträgen auch noch ausdrücklich zustimmen.

Durch ähnliche Bestimmungen sichert sich die Schweiz ihre Einheitlichkeit im Verkehr mit auswärtigen Mächten. Auch hier steht prinzipiell dem Bund das Recht zu, völkerrechtliche Verträge zu schließen. Nur ausnahmsweise sollen die einzelnen Kantone berechtigt sein, selbständig Verträge mit auswärtigen Staaten einzugehen, und zwar über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei. Ueber alle anderen Gebiete, also auch über solche, deren gesetzliche Regelung den Kantonen obliegt, kann nur der Bundesstaat Verträge abschließen. Natürlich ist er, wie auch in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, an die Grenzen der Bundesverfassung gebunden.

Wie ist nun die Frage im Deutschen Reich geregelt? Bevor wir auf das geltende Recht eingehen, dürfte es von Interesse sein und sich lohnen; zu sehen, wie das alte Deutsche Reich vor 1806, die verschiedenen Verfassungen und Verfassungsentwürfe des 19. Jahrhunderts und vor allem die Bismarck'sche Reichsverfassung jene Frage gelöst haben.

1. Abschnitt.
Das alte Deutsche Reich bis zum Jahre 1806.

§ 2.
Die Entwicklung der deutschen Einzelstaaten und die Bestimmungen des Allgemeinen Landfriedens.

Wenden wir uns also zunächst dem alten „Römischen Reich deutscher Nation" zu. Es war in seinen ersten Anfängen, um es in eine der Staatsformen, die das moderne Staatsrecht kennt, einzureihen, nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich betrachtet ein Einheitsstaat, von einem Willen, einer starken Hand, der des Kaisers, beherrscht. Soweit zu jener Zeit von auswärtigen Beziehungen des Reichs überhaupt gesprochen werden konnte, lag ihre Pflege ausschließlich dem Kaiser ob. Er erklärte den Krieg, er schloß Frieden. Einzelne Länder, die irgendwelche völkerrechtliche Stellung hätten haben können, gab es noch nicht. Erst allmählich, als die den einzelnen

Herzögen zu Lehen gegebenen Länder in den Besitz der herzoglichen Familien gelangten, als sie auf die Söhne weiter vererbt wurden, war der Anfang zu der Teilung des Reichs in eine Anzahl einzelner Länder gemacht.

Aber zunächst hat auch dieses noch nicht die Wirkung, daß die Pflege der auswärtigen Beziehungen den Händen des Kaisers entglitt. Die Stammesherzöge verwalteten lediglich die ihnen zu Lehen gegebenen Länder und überließen Kriegserklärung und Friedensschluß sowie alle hierauf gerichteten Vereinbarungen — darunter auch jegliches Vertragsschließungsrecht — dem Kaiser. Erst als dieser immer mehr Macht und Ansehen verlor und nicht mehr in der Lage war, seine Ueberlegenheit den Landesfürsten gegenüber zum Ausdruck zu bringen, wurden diese veranlaßt, nunmehr ihr Land auch selbständig völkerrechtlich zu vertreten. Dies war natürlich für sie, da Kaiser und Reich hierzu nicht mehr fähig waren, auch eine Notwendigkeit, der sie sich nicht entziehen konnten und wollten, da es ja einmal erforderlich war, daß anderen Staaten eine starke Macht gegenübertrat und das Reich hierzu nicht imstande war, andererseits aber den einzelnen Fürsten hierdurch ein großer, nur allzu erwünschter Machtzuwachs verschafft wurde.

Dieses Recht zum selbständigen Abschluß völkerrechtlicher Verträge, das ihnen hiermit zufiel, ist geschichtlich von großer und oft verhängnisvoller Bedeutung für die Machtstellung der Gesamtheit der Nation geworden.

So erklärt es sich, daß die deutschen Fürsten nunmehr, wie uns auch die Geschichte lehrt, anfingen, selbständig Krieg zu führen und Frieden zu schließen und, ohne sich um Kaiser und Reich zu kümmern, Verträge abschlossen, um sich vor übermächtigen Nachbarn zu schützen, da ihnen das Reich diesen Schutz nicht mehr gewährte, oder Bündnisse eingingen, die auf Vermehrung der Macht oder des Territoriums gerichtet waren. Eine rechtliche Begründung dafür, daß sie selbständig solche Handlungen vornahmen, gab es zu jener Zeit noch nicht; ihre Länder waren nur Teile eines großen Reichs und keine souveränen Staaten, wenn sie auch durch die Macht der Verhältnisse diesen oft gleichstanden. Dies läßt sich nur aus der eigenartigen rechtlichen Natur des Reichs, das sich zu jener Zeit auf dem Wege der Entwicklung vom Einheitsstaat zu einer Reihe selbständiger und souveräner Staaten befand, erklären. Moser stellte am Ausgang des 18. Jahrhunderts fest, daß Bündnisse der Reichsstände untereinander[1]) und mit auswärtigen Mächten[2]) „schon seit mehreren hundert Jahren in Uebung gewesen seyen." Ein genauer Zeitpunkt, von wann ab die Reichsstände nach außen hin als selbständige Staaten auftraten, von sich aus Krieg führten, sowie Friedens- und andere Verträge schlossen, läßt sich nicht feststellen, jedoch kann man das 14. und 15. Jahrhundert als jenen Zeitabschnitt bezeichnen, in dem sich diese Umwandlung vollzogen hat. Zur Zeit der Reformation war sie bereits geschehen, das Reich war durch die schwachen Kaiser, die sich lediglich auf ihre Haus-

[1]) Moser: Teutsches Nachbarliches Staatsrecht S. 160 ff.
[2]) Moser: Teutsches Auswärtiges Staatsrecht S. 279.

macht stützten, nach außen nicht mehr als die Einheit anzusehen, die es früher war, seine Rolle als völkerrechtliche Macht wurde von den Landesfürsten übernommen.

Bestätigt wird unsere Annahme des Zeitpunktes, von dem ab die Reichsstände selbständig nach außen hin auftraten, vor allem dadurch, daß das Jahr 1495 die erste Gesetzesvorschrift über unsere Frage brachte. Der von Maximilian in diesem Jahre verkündete allgemeine Landfrieden besagte u. a. folgendes: „Weder der Kayser noch sein Sohn Erzherzog Philipp noch Churfürsten, Fürsten und Stände des Reichs sollen ohne Wissen und Willen jährlicher Versammlung einige Bündnisse oder Einigung mit fremden Nationen oder Gewalten machen, die dem Reich zu Schaden, Nachtheil oder wider seyn möchten."[1])

Aus dieser Vorschrift können wir zunächst eine Bestätigung unserer oben aufgestellten Behauptung entnehmen, daß das 14. und 15. Jahrhundert den Anfang der Bildung selbständiger Einzelstaaten aus den Reichsständen enthält: die Reichsstände schlossen im eigenen Namen Bündnisse und andere Verträge mit auswärtigen Mächten ab. Wir wissen aus der Geschichte, daß sie auch selbständig Krieg führten, sollte doch gerade der allgemeine Landfrieden hierin eine Aenderung schaffen und das schon stark auseinanderfallende Reich zusammenhalten. Auch daß dieser Bestrebung der Erfolg versagt blieb, lehrt die Geschichte. Hatten die Landesherren schon früher auf eigene Faust und nur auf ihren besonderen Vorteil sehend, den Verkehr untereinander und mit anderen Staaten gepflogen, so jetzt, nachdem das Reich durch die Reformation auf das Schwerste erschüttert war, erst recht. Dem stehen kleine Ausnahmen nicht entgegen. Mag der eine oder andere Reichsstaat ein Bündnis geschlossen haben, erst nachdem er hierzu die Einwilligung des Reiches erlangt hatte, in der Mehrzahl setzten die deutschen Fürsten ihr Verhalten fort, im Geheimen oder gegen den Willen des Reichs, ja gegen das Reich selbst gerichtet, Bündnisse einzugehen.

Die Bestimmung des Landfriedens ist so zwar theoretisch in unserer Frage von Interesse, insofern, als nunmehr die Fürsten eine rechtliche Grundlage erhielten, im eigenen Namen Verträge abzuschließen, praktisch spielte sie aber keine große Rolle, da die Fürsten sich um sie nicht allzuviel gekümmert haben. Schließlich sehen wir ja auch aus der Geschichte, besonders aus der des 30-jährigen Krieges, daß die Landesherren sich völlig selbständig fühlten und auch danach handelten, nicht nur ohne den Willen des Kaisers und des Reiches, sondern auch gegen dieses Bündnisse schlossen. Sie handelten also völlig so, als wenn sie nicht die Glieder eines großen Staates, sondern völlig unabhängige, niemanden unterstellte Staaten wären. Die tatsächlichen Verhältnisse standen zu den rechtlichen Grundsätzen im unmittelbaren Widerspruch.

§ 3.

Die Bestimmungen des Westfälischen Friedens

Einen derartigen Zustand fand der Westfälische Frieden vor. Die Gesandten der friedenschließenden Staaten hatten klar erkannt,

[1]) Vergl. Moser: Teutsches Auswärtiges Staatsrecht S. 280.

daß es ein Unding wäre, den alten Rechtszustand, daß die deutschen Reichsstände Verträge nur unter Kenntnisnahme und Zustimmung des Reichs schließen dürfen, bestehen zu lassen, nachdem er durch die Macht der Tatsachen bereits völlig beseitigt worden war. Andererseits sah man aber ein, daß es im Interesse der Erhaltung des Reichs vermieden werden mußte, den Reichsständen ein unbegrenztes Vertragsschließungsrecht einzuräumen, da dann ja die Macht des Reiches in auswärtigen Angelegenheiten gänzlich ausgeschaltet und die Reichsstände völlig unabhängig geworden wären. So suchte man einen Ausweg und man fand ihn in folgender Formulierung[1]):

„Cumprimis vero jus faciendi inter se et cum ceteris foedera pro sua cujusque conservatione ac securitate singulis statibus perpetuo liberum esto, ita tamen ne ejusmodi foedera sint contra imperatorem et imperium pacemque ejus publicam vel hanc imprimis transactionem fiantque salvo per omnia juramento, quo quisque imperatori et imperio adstrictus est."

Und dieser Bestimmung entspricht eine solche der Kaiserlichen Wahlkapitulationen Art. 6 § 4: „So viel aber die Stände des Reichs belanget, solle denenselben allen und jeden das Recht, Bündnisse unter sich und mit Auswärtigen, zu ihrer Sicherheit und Wohlfahrt, zu machen, dergestalt freybleiben, daß solche Bündnisse nicht wider den regierenden Römischen Kayser und das Reich, noch wider Uns, den allgemeinen Landfrieden, auch Münster- und Osnabrückischen Friedensschluß, seye und daß dises alles nach Laut desselben und unverletzt des Eydes geschehe, womit ein jeder Stand dem regierenden Römischen Kayser und dem heiligen Römischen Reich verwandt ist.

Hiermit hatte man in der Tat eine Lösung gefunden, die beide Teile befriedigen konnte. Prinzipiell war nunmehr den Einzelstaaten das Recht eingeräumt, Bündnisse und Verträge untereinander und mit auswärtigen Staaten zu schließen. Das war lediglich die gesetzliche Regelung einer Frage, die von der Praxis schon lange in diesem Sinne gelöst war. Irgendeine Aenderung in der tatsächlichen Ausübung des Vertragschließungsrechts erfolgte hierauf nicht.

Die wichtigste Aenderung im Hinblick auf den früher bestehenden Rechtszustand war die, daß die Einzelstaaten selbständig Verträge schließen konnten, es war nicht mehr erforderlich, daß das Reich hiervon Kenntnis hatte oder gar zustimmte. Daß durch diese gesetzliche Regelung das Gefüge des Reichs weiterhin gelockert wurde, liegt auf der Hand, daran mochte auch die im zweiten Teil der Bestimmung enthaltene Formel nichts ändern. Wenn hier, in diesem zweiten Teil gesagt wird, daß von den Gliedstaaten geschlossene Verträge sich nicht gegen das Reich oder gegen den Kaiser richten dürfen, und daß niemand entgegen den dem Kaiser geleisteten Eid handeln dürfe, so ist dies nur eine Konzession, die dem Gedanken der Erhaltung des Reichs gemacht wurde, deren praktische Bedeutung aber gleich Null war. Das Reich hatte schon zurzeit des Westfälischen Friedens seine Daseinsberechtigung verloren, der Kaiser besaß nur noch einen

---

[1]) Vergl. den Friedensvertrag von Osnabrück Art. 8 § 2 und den Friedensvertrag von Münster § 63.

Schatten seiner früheren Macht. Aber es war niemand da, der dem Reich den letzten Stoß geben wollte, man wollte es auch fernerhin erhalten, und so erklärt sich die Klausel, daß keinerlei Verträge der Einzelstaaten gegen das Reich gerichtet sein durften.

Wenn wir die Ergebnisse dieses Abschnittes zusammenfassen, so sehen wir, daß zurzeit des Entstehens der Reichsstände und Aufteilung des Reichs in einzelne Unterstaaten das Reich noch ausschließlich das Vertragschließungsrecht inne hatte. Je mehr jedoch die Macht der Einzelstaaten wuchs, und je geringer die Macht des Reichs wurde, umsomehr glitt das Recht, Verträge zu schließen, auf die Einzelstaaten über. Den tatsächlichen Machtverhältnissen folgte die Gesetzgebung des Reichs: wurde den Einzelstaaten zunächst das Recht zugestanden, Verträge zwar selbständig zu schließen, aber nur mit Wissen und Willen des Reichs, so wurde ihnen später ein unumschränktes Vertragschließungsrecht eingeräumt, sofern sich die Verträge nicht gegen Sicherheit und Bestand des Reichs richteten. Aber auch diese Bestimmung wurde nicht mehr befolgt, die Einzelstaaten wurden immer selbständiger und führten schließlich nur noch eine Politik, die lediglich ihnen Nutzen brachte, schlossen Bündnisse und andere Verträge ab, mit und gegen das Reich; die Bestimmung des westfälischen Friedens war völlig in Vergessenheit geraten.

Als nun im Jahre 1806 der Deutsche Kaiser die „bis jetzt getragene Kaiserkrone und geführte Kaiserliche Regierung" niederlegte, und das Reich damit zusammenbrach, war dies zwar formell ein äußerst wichtiges Ereignis, eine größere praktische Bedeutung hatte es jedoch nicht.

Von nun an waren die Deutschen Staaten an keinerlei Beschränkungen mehr gebunden und konnten unbekümmert um Kaiser und Reich ihre Staatsverträge abschließen.

2. Abschnitt.
Der Deutsche Bund.

§ 4.

Bis zur Beendigung der Befreiungskriege blieb dieser Rechtszustand bestehen. Als dann die siegreichen Mächte in Wien zusammenkamen, um ein neues Deutsches Reich zu gründen, sahen sie ein, daß, wenn dieses nicht von vornherein zur Bedeutungslosigkeit verdammt werden sollte, es erforderlich war, es so zu gestalten, daß es nach außen hin als eine Einheit auftrat. Sie folgten damit dem Gedankengang, daß es ein Unding wäre, den Einzelstaaten auf dem Gebiete des völkerrechtlichen Verkehrs völlige Freiheit zu gestatten, und trotzdem zu erwarten, daß das Reich in der Reihe der Völker als ein einziger großer Staat angesehen, geachtet und gefürchtet würde. Wollten sie dieses aber trotzdem erreichen, so durften sie nicht wieder auf den Rechtszustand des alten Reichs zurückgreifen, sondern mußten den Einzelstaaten ihre völkerrechtliche Selbständigkeit soweit beschränken, daß im Verkehr zu den auswärtigen Mächten nur das Reich allein auftrat. Sie mußten ihnen insbesondere also das Recht zum selbständigen Abschluß von Verträgen, soweit wie erforderlich, entziehen.

Den Ausdruck finden diese Absichten in den zwölf Deliberationspunkten[1]), die bei der Konferenz der fünf Mächte Oesterreich, Preußen, Baiern, Hannover, Wirtemberg, im Herbst 1814 als Grundlage dienten. Punkt 9 bestimmte hier:

„Um zu verhindern, daß nicht ein einzelner Bundesstaat die äußere Sicherheit Teutschlands in Gefahr bringen könne, verpflichtet sich jeder, welcher keine Länder außerhalb Teutschland besitzet, keine Kriege für sich mit auswärtigen Mächten zu führen, noch an denselben teilzunehmen, auch ohne Vorbehalt der Zustimmung des Bundes keine darauf Bezug habende Bündnisse noch Subsidien, oder andere die Ueberlassung von Truppen betreffende Verträge einzugehen. Wenn erstere Staaten, welche auch außerhalb Teutschland Länder besitzen, im Kriege mit andern Mächten verwickelt werden, so bleibt es der Berathung des Bundes überlassen, auf den Vorschlag des kriegführenden Theiles daran theilzunehmen oder nicht."

Als bei der Beratung dieses Punktes Bayern nicht zustimmte, sondern Gegenvorschläge in der Art der Bestimmungen des Westfälischen Friedens und der Kaiserlichen Wahlkapitulation machte, wurde ihm entgegengehalten, daß man zwar bestrebt sei, die alte Reichsverfassung nach Möglichkeit beizubehalten, soweit es die veränderten Verhältnisse erlaubten, daß aber „in Ansehung des Rechts des Krieges eben so wenig Analogie zwischen der vorigen und jetzigen Lage der Dinge sei, daß hierin nicht auf die alte ohnehin in diesem Punkte als fehlerhaft anerkannte Reichsverfassung recurriert werden könnte, weil in der Idee einer Bundesverfassung liege, daß da Teutschland sich eine reine Föderativ Verfassung schaffen wolle, nothwendig unter den Förderirten ein engeres Band statt finden müsse . . . . ."[2])

Obwohl diese Ansicht allgemein anerkannt wurde, gelang es doch dem Partikularismus einiger Staaten gegenüber nicht, sie in die Bundesakte aufzunehmen. Einzelne deutsche Fürsten glaubten zu viel Rechte dadurch aufgeben zu müssen, umsomehr, als nicht alle Staaten gleichmäßig davon betroffen werden sollten, sondern diejenigen, die auch Länder außerhalb Deutschlands besaßen, also gerade die drei größten, Preußen, Oesterreich und England, ausgeschlossen waren[3])

Das Ergebnis des Wiener Kongresses war schließlich, daß die Bestimmungen des Westfälischen Friedens und der Kaiserlichen Wahlkapitulation wieder aufgefrischt wurden. Nach Art. 11, Abs. 2 der Bundesakte vom 8. Juni 1815 war ein Waffenstillstandsvertrag oder ein Friedensschluß bei einmal erklärtem Bundeskrieg verboten, und Abs. 3 bestimmte:

„Die Bundesglieder behalten zwar das Recht der Bündnisse jeder Art, verpflichten sich jedoch in keine Bedingungen einzugehen, welche gegen die Sicherheit des Bundes oder einzelne Bundesstaaten gerichtet werden."

---

[1]) Abgedruckt bei Klüber a. a. O. I, S. 57ff.

[2]) Rede Metternichs in der Sitzung vom 26. Oktober 1814, abgedruckt bei Klüber a. a. O. II, Heft 5, Seite 125.

[3]) Dies war nicht zu umgehen, da sonst z. B. England überhaupt keine Verträge hätte schließen können.

Der Artikel 35 der Wiener Schlußakte vom 15. April 1820 spricht dann noch einmal dem Bund das Recht des Vertragsschlusses zu und bestimmt dessen Grenzen:

„Der Bund hat als Gesamtmacht das Recht, Krieg, Frieden, Bündnisse und andere Verträge zu beschließen. Nach dem im zweiten Artikel der Bundesakte ausgesprochenen Zwecke des Bundes übt derselbe aber diese Rechte nur zu seiner Selbstvertheidigung, zur Erhaltung der Selbständigkeit und äußeren Sicherheit Deutschlands, und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen Bundesstaaten aus."

Im Prinzip also dasselbe wie im alten Deutschen Reich. Daß damit die nötige Einheitlichkeit des Bundes auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten nicht gewahrt bleiben konnte, liegt auf der Hand, und die Geschichte zeigt uns ja auch, welche verhängnisvolle Bedeutung diese Bestimmung für die deutsche Nation gehabt hat.

3. Abschnitt.

Der Verfassungsentwurf der Frankfurter Nationalversammlung von 1848.

§ 5.

So lagen die Dinge noch, als sich im Jahre 1848 in Frankfurt am Main die gewählten Vertreter des deutschen Volkes zusammenfanden, um dem Reich eine Verfassung zu geben. Das, was im Jahre 1815 den Fürsten nicht gelungen war, wollten die Volksvertreter jetzt schaffen: ein nach außen und innen geeinigtes Reich. In den Motiven zu dem Entwurf einer Reichsverfassung, die der Verfassungsausschuß mit seinem Entwurf der Nationalversammlung vorlegte[1]), werden diese Ziele ausgesprochen: es sollte ein Bundesstaat entstehen und dadurch das Reich nach außen und innen zu einer Einheit zusammengefaßt werden.

Die Ausschußmitglieder hatten die Punkte klar erkannt, durch die eine solche Einheit nur erreicht werden konnte. Die völkerrechtliche Vertretung Deutschlands dem Auslande gegenüber sollte von den Einzelstaaten auf das Reich übergehen. Jedoch sollten die Einzelstaaten, deren Selbständigkeit als fortdauernd anerkannt wurde, in ihren Rechten nur so weit durch die Reichsgewalt beschränkt werden, als dies zur Begründung der Einheit und zur Verwirklichung der Gesamtinteressen Deutschlands notwendig war[2]). Der wichtigste Schritt hierzu war aber, wie wir schon oben gesehen haben, das Recht der Einzelstaaten, Verträge mit anderen Staaten zu schließen, zwar nicht aufzuheben, aber doch einer, freilich sehr eingreifenden Beschränkung zu unterwerfen, so daß es nur für die mehr untergeordneten Fälle in Wirksamkeit blieb[3]). Die Grundlage und das Vorbild für diese Bestimmungen bildeten die Verfassungen der Vereinigten Staaten von Nordamerika und der Schweiz. § 9 und § 10 des Entwurfes, die in der Sitzung vom 1. November vom Plenum unverändert angenommen wurden, [4]) lauten:

---

[1]) Vergl. Wigard a. a. O. IV, S. 2722ff.
[2]) Vergl. Wigard a. a. O. IV, S. 2727.
[3]) Vergl. Wigard a. a. O. IV, S. 2728.
[4]) In dem endgültigen Verfassungsentwurf wurden sie § 8 u. § 9.

§ 9. Die einzelnen deutschen Regierungen sind befugt, Verträge mit anderen deutschen Regierungen abzuschließen.

Ihre Befugnis zu Verträgen mit nichtdeutschen Regierungen beschränkt sich auf Gegenstände des Privatrechts, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei.

§ 10. Alle nicht rein privatrechtlichen Verträge, welche eine deutsche Regierung mit einer anderen deutschen oder nichtdeutschen abschließt, sind der Reichsgewalt zur Kenntnisnahme und, insofern das Reichsinteresse daran beteiligt ist, zur Bestätigung vorzulegen.

Es wird also geschieden zwischen Verträgen der Einzelstaaten untereinander und mit auswärtigen Mächten. Prinzipiell sollen die Einzelstaaten berechtigt sein, Staatsverträge untereinander selbständig abzuschließen, „weil mannigfaltige Beziehungen das Bedürfnis der Verabredung von Nachbarstaaten zu gemeinschaftlichen Anordnungen, z. B. im Fache der Gesetzgebung oder Verwaltung erzeugen können, z. B. bei Verabredung zur Erlassung des nämlichen Gesetzes über Viehmängel, bei Anlegung gemeinschaftlicher Gefängnisse . . . ." [1]) Um aber nicht etwaige Gesamtinteressen des Reichs zu verletzen, findet sich für diese Verträge die Vorschrift, daß sie — mit Ausnahme solcher, rein privatrechtlichen Inhalts — dem Reich zur Kenntnisnahme vorzulegen, und, sofern das Reichsinteresse hiervon berührt wird, vom Reich zu bestätigen sind.

Noch erheblich weiter geht die Einschränkung bezüglich von Verträgen, die die Einzelstaaten mit auswärtigen Mächten abschließen wollen. Prinzipiell ist ihnen dieses Recht entzogen, sie bedürfen hierzu vielmehr der Vermittlung der Reichsgewalt. Hier besteht jedoch — ähnlich wie in den Vereinigten Staaten von Nordamerika und der Schweiz — die Ausnahme, daß sie Verträge über Gegenstände des nachbarlichen Verkehrs oder der Polizei zwar selbständig abschließen können, diese aber dem Reich zur Kenntnisnahme oder, wenn Reichsinteressen berührt werden, zur Bestätigung vorlegen müssen. Verträge rein privatrechtlichen Inhalts können sie jedoch ohne jede Einschränkung eingehen.

Durch diese Bestimmungen war die Vertragsfreiheit den Einzelstaaten so gut wie ganz entzogen worden. Denn was ihnen jetzt noch verblieben war, war derartig gering, daß es kaum irgendwie praktische Bedeutung gehabt hätte.

Wäre dieser Entwurf einer Reichsverfassung tatsächlich geltendes Recht geworden, so wäre durch die Einschränkung des Vertragschließungsrechts in Verbindung mit einigen anderen Punkten erreicht worden, daß das Deutsche Reich im Verkehr mit auswärtigen Mächten als Einheit auftreten konnte und angesehen wurde.

Aber die Nationalversammlung und der von ihr verfaßte Verfassungsentwurf führte ja bekanntlich zu keinem Ziel, sie ist jedoch trotzdem für die deutsche Verfassungsgeschichte von großer historischer Bedeutung gewesen.

---

[1]) Vergl. Wigard a. a. O. IV, S. 2729.

4 Abschnitt.

Die Erfurter Unionsverfassung von 1850 und die Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867.

§ 6.

Aehnlich wie der Frankfurter Verfassung erging es der sogenannten Erfurter Unions-Verfassung von 1850, die im wesentlichen nur eine Variante davon ist. Auch sie ist nie in Kraft getreten. Die Frage des Vertragsschlusses der Einzelstaaten regelt sie in fast gleicher Weise wie die Frankfurter Verfassung, jedoch erweitert sie die Befugnis der Einzelstaaten zum Vertragsschluß untereinander auf alle Gegenstände, welche nicht der Zuständigkeit der Reichsgewalt zugewiesen sind.

Wesentlich anders ist die Frage des Vertragsrechts der Einzelstaaten nach der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 17. April 1867 zu entscheiden. Da diese sich im allgemeinen mit der Reichsverfassung vom 16. April 1871 deckt, soll die Frage nicht hier, sondern erst bei Besprechung dieser Verfassung beantwortet werden.

5. Abschnitt.

Die deutsche Reichsverfassung von 1871.

§ 7.

Das Recht der Einzelstaaten zum Abschluss von Verträgen.

Die Bismarcksche Reichsverfassung vom 16. April 1871 schuf endlich das geeinte Deutsche Reich in Form eines Bundesstaates, nicht ganz so unitarisch wie es die Mitglieder der Frankfurter Nationalversammlung ersehnt hatten, aber doch als einen nach außen und innen geeinigten Staat. Es war in der Verfassung nicht ausdrücklich ausgesprochen, daß das Reich allein berechtigt sein sollte, die Fragen der auswärtigen Politik zu regeln, jedoch war dieser Satz die Voraussetzung und Grundlage des ganzen Verfassungswerkes gewesen und es erschien überflüssig, ihn noch ausdrücklich aufzunehmen. Wiesen doch eine ganze Reihe anderer Bestimmungen darauf hin, daß nur dem Reich unter Ausschluß der Länder die Führung der auswärtigen Politik obliegen sollte, so vor allem das alleinige Recht des Reichs, Krieg zu führen und Frieden zu schließen.

Unter diesen Bestimmungen, die die Vorherrschaft des Reichs in Fragen der auswärtigen Politik begründen sollten, fehlte aber eine, die von besonderer Wichtigkeit war, die uns hier allein interessierende Frage des Vertragsrechts der Einzelstaaten. Mit keinem Wort erwähnte sie die Reichsverfassung, lediglich das Organ, das zum Abschluß der Verträge des Reichs berechtigt und verpflichtet war, wurde bestimmt.[1]) Es ist daher über diese Frage in der Literatur lebhaft gestritten worden.

Vereinzelt[2]) war die Behauptung aufgestellt worden, die Länder hätten prinzipiell ihr Vertragsrecht verloren gehabt. Diese Ansicht

---

[1]) Vergl. Art. 11 der Reichsverfassung.

[2]) so von Zorn a. a. O. I, S. 501ff.

wurde damit begründet, daß in einem jeden Staatsvertrag das Versprechen liege, den Inhalt desselben zum Recht zu erheben, und ein derartiges Versprechen könnten nur solche Staaten abgeben, welche bezüglich der Rechtssetzung unbeschränkt seien, also nur souveräne Staaten. Hiergegen führt Laband aus[1]): „Aus der von Zorn gesetzten Prämisse folgt aber nur, daß das unbeschränkte Vertragsrecht nur souveränen Staaten zusteht. Die Deutschen Staaten haben doch unzweifelhaft das Recht der Landesgesetzgebung, also der Rechtssetzung; warum sollen sie also nicht hinsichtlich derselben ein Versprechen geben können? Auch die Prämisse aber ist falsch. Denn es enthält keineswegs jeder Vertrag das Versprechen, einen Rechtssatz zu schaffen; die Verträge haben oft gar keinen Rechtsinhalt, sie betreffen faktische Leistungen . . . ." Dieser Ansicht Labands hat sich die Literatur in ihrer überwiegenden Mehrheit[2]) und, wie wir später sehen werden, auch die Praxis angeschlossen. Die von Zorn angeführten Beispiele, in denen das Reich für Preußen Eisenbahnverträge abschloß, in denen es als ausschließlicher Kontrahent erschien, während in den einzelnen Artikeln immer nur von der Preußischen Regierung die Rede war[3]), lassen sich wohl daraus erklären, daß einmal die deutschen und preußischen Organe miteinander in engster Verbindung standen, wenn nicht identisch waren, und es ferner auch wünschenswert erschien, daß im Verkehr mit auswärtigen Mächten Deutschland als Ganzes und nicht durch seine einzelnen Glieder auftrat. Ein Beweis für die Ansicht Zorns ist hierin jedenfalls nicht zu erblicken.

Ist somit im Vorhergesagten erwiesen, daß aus der Natur des Deutschen Reichs nicht hervorging, daß die Länder kein Vertragsrecht mehr besaßen, so lassen sich andererseits eine Anzahl Beweise dafür erbringen, daß ein solches Vertragsrecht noch bestand.

Die Reichsgewalt stellte sich juristisch als eine Beschränkung der Landesgewalt dar. Letztere war der Ausgangspunkt bei der Verteilung der Kompetenzen, alle Giebete, die nicht ausdrücklich der Kompetenz der Einzelstaaten entzogen und der des Reichs überwiesen waren, verblieben den Ländern. Bei einem Kompetenzstreite sprach also die Vermutung für die Zuständigkeit der Einzelstaaten, es sei denn, daß das Reich seine Kompetenz in jedem einzelnen Falle entweder durch eine Bestimmung der Verfassung oder als notwendig aus derem Sinne und der Natur des Bundesstaates hervorgehend, nachwies. Da die deutsche Reichsverfassung von 1871 nun aber keine Bestimmung enthielt, die dem Reich ein ausschließliches Vertragsrecht zusprach ,so ergibt sich daraus die Folge, daß es weiterhin zur Kom-

---

[1]) Laband a. a. O. S. II, S. 168.

[2]) so auch Haenel a. a. O. S. 538, Windisch a. a. O. S. 40, Tinsch a. a. O. S. 28, Prestele a. a. O. S. 8, Proebst a. a. O. S. 6 u. a. m.

[3]) so z. B.: Uebereinkunft zwischen dem Deutschen Reich und Rußland wegen Herstellung einer Eisenbahn von Lyk nach Brest-Litowsk vom 8. Juli 1871; oder Vertrag zwischen dem Deutschen Reich und Oesterreich-Ungarn wegen Herstellung einer Eisenbahn zwischen Görlitz und Reichenberg vom 21. März 1872. Hierbei war die Formel üblich: „S. M. der Deutsche Kaiser, König von Preußen, im Namen des Deutschen Reichs, das hierbei Preußen auf dessen Antrag vertritt . . . ."

petenz der Einzelstaaten gehörte. Damit soll nicht gesagt sein, daß die Länder Verträge jeder Art schließen konnten. Der Umfang ihres Vertragsrechts wird später zu prüfen sein.

Ein weiteres Indiz für ein Vertragsrecht der Einzelstaaten liegt ferner darin, daß die Reichsverfassung selbst in einigen Fällen von solchen Verträgen sprach. In den §§ 50 Abs. 6, 52, Abs. 3 und 66 Abs. 1 war ausdrücklich die Rede von Verträgen und Konventionen der Einzelstaaten, auch in anderen Reichsgesetzen werden oft Verträge von Einzelstaaten erwähnt.

Auch die Praxis stand auf demselben Standpunkt. Seit der Gründung des Reiches hatten die Einzelstaaten in zahlreichen Fällen ohne Befragung des Reichs Verträge abgeschlossen, und wenn Preußen hiervon eine Ausnahme machte, so sind dafür eben die besonderen, schon oben angeführten Gründe maßgebend gewesen.

Nachdem nunmehr festgehalten ist, daß das Vertragsrecht den Einzelstaaten nicht entzogen war und ferner natürlich auch das Reich ein solches besaß[1]), ist zu untersuchen, wo die Grenze liegt zwischen den Gebieten, die Reich oder Einzelstaaten zum Gegenstand von Staatsverträgen machen konnten.

§ 8.

Die Grenzen des Vertragsrechts der Einzelstaaten.

Es war teilweise die Behauptung aufgestellt worden, daß die Frage, inwieweit in einem Bundesstaate dieser oder die Einzelstaaten Verträge mit auswärtigen Ländern abschließen könnten, der Natur des Bundesstaats entsprechend immer dahin zu beantworten sei, daß dies völlig von der inneren Kompetenzabgrenzung abhängig wäre. Soweit der Bundesstaat durch die Verfassung das Recht erhalten hätte, auf einem Gebiete sich durch Gesetzgebung oder Verwaltung zu betätigen, stände ihm auch das Recht des Vertragschlusses hierüber zu; im übrigen verbliebe es, soweit Gesetzgebung und Verwaltung den Einzelstaaten zustände, diesen. Allein diese Ansicht ist nicht zutreffend.[2]) Lediglich das positive Recht eines jeden Bundesstaates entscheidet, und es ist ja auch an den Beispielen der Vereinigten Staaten von Nordamerika und der Schweiz[3]) zu sehen, daß dieser Satz in seiner allgemeinen Fassung nicht zutrifft.

Anders jedoch ist die Sachlage, wenn eine positive Vorschrift in der Verfassung fehlt, wie es in der Reichsverfassung von 1871 der Fall war. Dann freilich richtet sich die Vertragskompetenz nach der inneren Kompetenzabgrenzung. Denn wenn den Einzelstaaten die Befugnis entzogen war, bezüglich gewisser Gegenstände eine gesetzgeberische oder verwaltende Tätigkeit zu entfalten, so konnten sie sich auch hierzu nicht vertragsmäßig verpflichten. Andererseits waren die

---

[1]) Vergl. hierzu Art. 11 Reichsverf.
[2]) Vergl. Haenel a. a. O. S. 538f.
[3]) jetzt auch des Deutschen Reichs.

Schranken der inneren Kompetenz des Reiches, da eben eine anders bestimmende Verfassungsvorschrift fehlte, zugleich die Schranken seines Vertragsrechts[1]).

Wenn wir also die Vertragskompetenz der Einzelstaaten feststellen wollen, bedarf es hierzu eines Eingehens auf die Verteilung der allgemeinen Kompetenzen, was auch im Folgenden geschehen soll.

Es sind hierbei nun folgende Sätze aufgestellt:

1. Diejenigen Gebiete, die durch die Verfassung dem Reiche zur ausschließlichen Gesetzgebung und Verwaltung überwiesen wurden, waren, sofern dem Reich nicht nur die Gesetzgebung, sondern auch die Verwaltung zustand, dem Vertragsrecht der Einzelstaaten verschlossen; sofern jedoch das Reich hierüber nur das Gesetzgebungsrecht, die Einzelstaaten aber das Verwaltungsrecht inne hatten, besaßen die Einzelstaaten in diesem Umfange ein beschränktes Vertragsrecht. (Ausschließliches Vertragsrecht des Reichs).

2. Auf denjenigen Gebieten, die zunächst der Machtsphäre der Einzelstaaten überlassen blieben, hinsichtlich derer aber verfassungsmäßig feststand, daß das Reich sich auf ihnen betätigen konnte, waren die Einzelstaaten berechtigt, neben dem Reiche Verträge einzugehen, sofern diese nicht mit den Gesetzen oder Verträgen des Reichs in Widerspruch standen (konkurrierendes Vertragsrecht des Reiches und der Einzelstaaten).

3. Soweit schließlich den Einzelstaaten die Befugnis zur Regelung einzelner Angelegenheiten nicht ausdrücklich entzogen war, waren sie zu allen staatlichen Willensakten hierüber befugt, sei es auf dem Wege der Gesetzgebung oder Verwaltung, und waren infolgedessen durch das Fehlen anderslautender Verfassungsvorschriften auch ausschließlich berechtigt, Staatsverträge über diese Gebiete zu schließen. (ausschließliches Vertragsrecht der Einzelstaaten).

Betrachten wir zunächst die Gebiete, auf denen dem Reich ein ausschließliches Vertragsrecht zustand. Das ist in erster Linie das Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten. Wie schon oben ausgeführt, stützt sich die ausschließliche Kompetenz des Reiches hierüber nicht auf eine bestimmte Verfassungsvorschrift, sondern ist aus allgemeinen Bestimmungen zu entnehmen. Die Kriegsmarine des Reiches war eine einheitliche und unterstand dem Kaiser, ebenso die Landmacht im Kriege und, mit Ausnahme Bayerns, auch im Frieden. Hierdurch hatte das Reich aber Recht und Pflicht übernommen, auch für die Einzelstaaten die auswärtige Politik zu führen. Es wäre ein Unding gewesen, wenn ein Einzelstaat ein Bündnis, einen Neutralitätsvertrag oder einen ähnlichen Vertrag eingegangen wäre, wo ihm eine tatsächliche Macht nicht zur Seite stand. Aus demselben Grunde standen alle völkerrechtlichen Verträge, wie z. B. solche über Art

---

[1]) so auch Laband a. a. O. II, S. 168, Proebst a. a. O. S. 5, Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, S. 244 f, Meyer-Anschütz a. a. O. S. 237, Haenel a. a. O. S. 557, Prestele a. a. O. S. 9; nach Mohl a. a. O. S. 303 und Gorius a. a. O. S. 771 konnte der Kaiser auch solche Verträge schließen, die außerhalb des Rahmens der Reichskompetenz lagen, sofern ihr Inhalt nur den Aufgaben des Reiches überhaupt entsprach. Kaufmann (a. a. O. S. 53) hält das Reich für zuständig für Verträge jeder Art.

und Weise der Kriegsführung, Friedensverträge, Waffenstillstandsverträge usw., lediglich dem Reich zu. Den Einzelstaaten war jegliches Vertragsrecht hierüber entzogen.

Ebenso war das Reich allein kompetent zum Abschluß von Staatsverträgen, welche die Reichsverfassung, deren Abänderung und Fortentwicklung betrafen. Davon umfaßt wurden die Organisation und Befugnisse der Reichsbehörden und das Reichsfinanzwesen.[1]) Dieser Satz ergibt sich daraus, daß die genannten Gebiete erst der Schaffung des Reiches ihr Dasein verdanken, folglich auch nicht von den Einzelstaaten, sondern von dem Reich ihre rechtliche Normierung erlangten[2]). Da dem Reich bezüglich der Kriegsmarine nach Art. 4, Ziffer 14 in Verbindung mit Artikel 53 die ausschließliche Befugnis zur Gesetzgebung und Verwaltung zustand, war den Einzelstaaten jegliches Vertragsrecht hierüber entzogen.

Das Gleiche gilt auf Grund der Art. 4, Ziffer 7 und 56 bezüglich der konsularischen Vertretung im Auslande, die von der Zulassung fremder Konsuln, innerhalb des Reichsgebietes zu trennen ist.

Schließlich unterlag nach Art. 4, Ziffer 10 in Verbindung mit Art. 48 das Post- und Telegrafenwesen der ausschließlichen Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs und war demgemäß dem Vertragsrecht der Einzelstaaten entzogen.

Nun gab es einige Gebiete, die zwar der ausschließlichen Gesetzgebung des Reiches unterlagen, hinsichtlich derer aber die Einzelstaaten Verwaltungsbefugnisse besaßen und, soweit diese reichten, auch Verträge untereinander und mit dem Reiche schließen konnten. Es waren dieses vor allem das gesamte Zoll- und Verbrauchssteuerwesen sowie das Militärwesen[3]) (Art. 4, Ziffer 2 und 14, Art. 35, Art. 61.) Was das Zollwesen und die Verbrauchssteuern anbetraf, so lag fast die gesamte Verwaltungstätigkeit den Einzelstaaten ob, nur in ganz geringem Umfange war sie auf das Reich übergegangen (Art. 36.) Geringer waren die Verwaltungsbefugnisse der Einzelstaaten auf dem Gebiete des Militärwesens. Die wichtigsten, wie Oberbefehl in Krieg und Frieden, Gliederung und Einteilung der Kontingente und Garnisonen, Ernennung der Hilfskommandierenden usw. (Vergl. Art. 63 ff.) waren auf das Reich übertragen worden und dies war allein berechtigt, Verträge hierüber zu schließen. Nur vereinzelte Befugnisse waren nach Artikel 66 den Einzelstaaten verblieben.

Auf eine Reihe von Gebieten konkurrierte das Vertragsrecht des Reiches mit dem der Einzelstaaten in der Weise, daß die Verträge oder Gesetze des Reiches den Verträgen der Einzelstaaten unbedingt vorgingen. Die Einzelstaaten waren also nicht berechtigt, Verträge über ein Gebiet zu schließen, das bereits durch ein Reichsgesetz oder einen Reichsvertrag geregelt war. Taten sie es trotzdem, so war ihr Vertrag von vornherein nichtig.

---

[1]) die eigentlich hierher gehörende Frage der Verträge betreffend den Erwerb und Verlust von Gebietsteilen des Reiches soll am Schluß dieses Abschnittes besonders betrachtet werden.

[2]) Vergl. Laband a. a. O. II. S. 121.

[3]) Vergl. Laband a. a. O. II. S. 171.

Wie war es aber, wenn ein Vertrag eines Einzelstaates ein Gebiet der konkurrierenden Reichskompetenz betraf, und über dieses Gebiet späterhin ein mit dem Vertrage unvereinbares Gesetz oder ein Staatsvertrag des Reiches ins Leben trat? Da Reichsrecht dem Landesrecht unbedingt vorging, mußte auch der Vertrag des Einzelstaates hinter dem des Reiches zurückstehen. Es konnte nun entweder in dem Reichsvertrag oder Reichsgesetz bestimmt sein, daß der Vertrag des Einzelstaates über diesen Gegenstand aufgehoben sei. Dann wurde dieser nachträglich hinfällig. Lag aber eine derartige ausdrückliche Bestimmung nicht vor, dann blieb der Einzelstaats-Vertrag insoweit wirksam, als er nicht durch anderslautende Bestimmungen des Reichsgesetzes aufgehoben wurde. Dadurch, daß sich das Reich auf einem Gebiete der konkurrierenden Kompetenz bestätigt, wurde der auf demselben Gebiete geschlossene Vertrag eines Einzelstaates also nicht eo ipso hinfällig.[1]) Immerhin war dies für den auswärtigen Vertragsgegner des Einzelstaates oft recht hart, jedoch kannte er ja bei dem Abschluß des Vertrages die rechtliche Lage der deutschen Einzelstaaten und wußte auch, daß diese sich nur unter dem Vorbehalt verpflichten konnten, daß die von ihnen erhaltenen Zusicherungen mit den verfassungsmäßigen Befehlen des Reiches sich nicht im Widerspruch befanden, und daß sie durch den Erlaß eines solchen Befehles in die rechtliche Unmöglichkeit versetzt werden konnten, den von ihnen geschlossenen Staatsvertrag noch weiter zu erfüllen.[2])

Wäre es aber nicht der Fall gewesen, daß der Vertrag des Einzelstaates unter solchen Umständen hinfällig geworden wäre, so wäre es jedem Einzelstaate möglich gewesen, durch einen Staatsvertrag die Einwirkung einer vom Reich beabsichtigten Gesetzgebung auf sein Bereich zu verhindern.

Es ist nun die Reihe derjenigen Angelegenheiten aufzuzählen, die der konkurrierenden inneren Kompetenz und damit der konkurrierenden Vertragsgewalt des Reiches und der Einzelstaaten unterlagen. Da jedoch die in Frage kommenden Gebiete durch die Literatur und zum großen Teil auch durch die Reichsverfassung selbst unbestritten feststehen, jetzt auch durch die Revolution und Verfassungsänderung jede Bedeutung einer eingehenden Aufzählung fehlt, so beschränke ich mich darauf, einige Schriftsteller zu nennen, die diese Frage eingehend behandelt haben und verweise auf sie. Es sind dies vor allem Laband, a. a. O. II. S. 121 f, und ferner unter besonderer Berücksichtigung des Vertragsrechts Proebst a. a. O. S. 14 ff., Prestele a. a. O. S. 19, Windisch a. a. O. S. 51 ff.

Als drittes sind nun die Gebiete zu betrachten, auf denen die Einzelstaaten das ausschließliche Recht der Gesetzgebung und Verwaltung und daher des Vertragsschlusses hatten. Es sind dies die-

---

[1]) so auch Hatschek a. a. O. II. S. 447, Triepel Völkerrecht und Landesrecht, S .245 f.; a. A. z. B. Laband a. a. O. S. 169 f.,Tinsch a. a. O. S. 55.

[2]) Vergl. Laband a. a. O. II. S. 170 f, Triepel Völkerrecht und Landesrecht S. 245 f.

jenigen, die nicht durch eine ausdrückliche Bestimmung der Verfassung auf das Reich übertragen sind, also insbesondere das Landesstaatsrecht, Unterrichts- und Kultuswesen, die Gemeindeangelegenheiten und das Landesfinanzwesen. Eine genaue Aufzählung findet sich bei den oben genannten Schriftstellern.

Hier ist nun die Frage aufzuwerfen, ob das Reich über diese der ausschließlichen Kompetenz der Einzelstaaten unterliegenden Gegenstände Verträge schließen durfte oder nicht. Diese Frage ist entschieden zu verneinen. Das Reich war nicht fähig einen Vertrag zu schließen über ein Gebiet, auf dem es sich nicht durch Gesetzgebung oder Verwaltung betätigen konnte. Ein derartiger Vertrag würde also von vornherein nichtig gewesen sein. Ueber diese Gebiete stand lediglich den Einzelstaaten ein Vertragsrecht zu.[1])

§ 9.

Die Grenzen des Vertragsrechts der Einzelstaaten bei Verträgen, die eine Gebietsänderung betreffen.

Einige Besonderheiten bieten die Staatsverträge, durch die das Gebiet des Reichs verändert, sei es vergrößert oder verringert wurde. Das Reich war ohne Zweifel berechtigt, Verträge abzuschließen, durch die das Reichsgebiet eine Vergrößerung erfuhr, dieser Satz bedarf keines weiteren Beweises. Wie war es aber, wenn es sich um die vertragliche Abtretung von Gebietsteilen handelte? Hier ist zu unterscheiden, ob es sich um einen Friedensvertrag handelte, welcher als Bedingung des Friedensschlusses eine Gebietsabtretung enthielt, oder ob es sich um einen gewöhnlichen Vertrag handelte, der nur diese Gebietsabtretung zum Gegenstand hatte. In ersterem Falle ist es eine Folge des ausschließlichen Rechts des Reiches, Frieden zu schließen, daß es dieses Recht in jeder Form ausüben konnte, daß daher eine Befragung des Gliedstaates, dessen Gebiet abgetreten werden sollte, nicht in Frage kam. Das Reich hätte also bei Friedensschlüssen über Gebiete der Einzelstaaten ohne deren Zustimmung verfügen können.[2])

Anders war jedoch die Lage bei denjenigen Verträgen, die, ohne Friedensverträge zu sein, lediglich eine Gebietsabtretung betrafen. Handelte es sich hier um die Abtretung eines Teils des Reichslandes[3]), so war das Reich hierzu durch ein verfassungsänderndes Gesetz zum Abschluß berechtigt. Betraf die Abtretung jedoch das Gebiet eines Einzelstaates, so war dessen Zustimmung erforderlich, und der in Ermangelung einer solchen Zustimmung geschlossene Vertrag nichtig. Dies ergibt sich daraus, daß den Einzelstaaten eine gewisse Gebietshoheit geblieben war, die trotz der gleichzeitigen Gebietshoheit des Reiches noch bestand und nur bezüglich der Friedensschlüsse durch das Reich geschmälert werden konnte.[4])

---

[1]) so auch Haenel a. a. O. S. 539 f., Proebst a. a. O. S. 17 f., Triepel, Völkerrecht und Landesrecht S. 244, Windisch a. a. O. S. 61.

[2]) so auch Laband a. a. O. I, S. 199 f, Georg Meyer a. a. O. S. 418, Prestele a. a. O. S. 1 2,Proebst a. a. O. S. 8, a. A. Seydel a. a. O. S. 29, der die Zustimmung des betroffenen Einzelstaates erfordert.

[3]) z. B. Elsaß-Lothringens.

[4]) Vergl. Laband a. a. O. S. 200.

Inwieweit waren nun die Einzelstaaten berechtigt, selbständig Verträge über Gebietsveränderungen abzuschließen? Was einzelstaatliche Verträge anbetrifft, durch die Gebietsteile von einem auswärtigen Staate erworben wurden, so herrscht hierüber in der Literatur Streit. Nach der wohl richtigen Ansicht Georg Meyers[1]) waren sie hierzu nicht ohne Zustimmung des Reichs berechtigt, denn die neu erworbenen Gebietsteile würden entweder mit zum Reichsgebiet gehört haben, was zur Folge gehabt hätte, daß die Einzelstaaten von sich aus das Reichsgebiet verändern konnten; dies wäre zweifellos verfassungswidrig gewesen. Oder die neu erworbenen Gebietsteile wären außerhalb des Reichsgebiets geblieben, was auch mit der Verfassung nicht vereinbar gewesen wäre, da die Staaten mit ihrem ganzen Gebiete dem Reiche angehörten.[2])

Anders ist die Frage zu entscheiden nach dem Recht der Einzelstaaten, Gebietsteile durch Vertrag abzutreten. Da die Reichsverfassung den Umfang der Gebiete der Einzelstaaten nicht ein für allemal feststellte, war es möglich, daß ein Bundesglied einen Teil seines Gebietes an ein anderes Bundesglied durch Vertrag ohne Zustimmung des Reiches abtrat[3]), da eine Aenderung des Reichsgebietes hierdurch nicht herbeigeführt worden, sondern lediglich eine territoriale Verschiebung innerhalb der Reichsgrenzen erfolgt wäre. Nicht zulässig dagegen war ein Vertrag eines Einzelstaates mit einem anderen, in dem er diesem sein ganzes Staatsgebiet abtrat. Denn ein derartiger Vertrag hätte eine Aenderung des in der Verfassung festgesetzten Territorialbestandes enthalten und eine Aenderung des Artikels 1 R. Verf. veranlaßt, was ein Einzelstaat von sich aus nicht hätte bewerkstelligen können.[4])

Auch zur Abtretung eines Gebietsteiles an einen auswärtigen Staat genügte ein Vertrag des Einzelstaates nicht, sondern es war hierzu ebenfalls die Zustimmung der Reichsgewalt und ein verfassungsänderndes Reichsgesetz erforderlich. Denn auch ein solcher Vertrag hätte das Reichsgebiet geändert, wozu die Einzelstaaten aber niemals berechtigt waren.[5])

---

[1]) Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen S. 68, Meyer-Anschütz a. a. O. S. 423, v. Mohl a. a. O. S. 21; a. A. Prestele a. a. O. S. 22, Proebst a. a. O. S. 18 und Hiersemenzel a. a. O. S. 4.

[2]) Vergl. hierzu Hatscheck a. a. O. I, S. 142 f.

[3]) so Prestele a. a. O. S. 20 f., Tinsch a. a. O. S. 41, Zorn, Reichsstaatsrecht I. S. 102, Windisch a. a. O. S. 63, Seydel a. a. O. S. 37.

[4]) so auch Meyer a. a. O. S. 591 f., Haenel a. a. O. S. 347, Tinsch a. a. O. S. 42, Prestele a. a. O. S. 21, Hatschek, Allgemeines Staatsrecht, S. 83; a. A. Thudichum a. a. O. S. 61, sowie die Praxis bei der Einverleibung Lauensteins in Preußen.

[5]) so übereinstimmend die gesamte Literatur. Doch verfuhr die Praxis bei einer Grenzregulierung Badens mit der Schweiz anders, insofern, als das Reich mit der Schweiz einen Vertrag abschloß des Inhalts, daß die zwischen Baden und der Schweiz abgeschlossene Uebereinkunft für das Deutsche Reich als rechtsgültig anerkannt werden sollte. Weitere Beispiele bei Hatschek a. a. O. II, S. 448ff.

§ 10.

Besondere Erweiterungen und Einschränkungen des Vertragsrechts der Einzelstaaten.

Dieser nunmehr festgestellte Umfang des Rechts der Einzelstaaten zum selbständigen Abschluß völkerrechtlicher Verträge hat aber durch einige Bestimmungen der Reichsverfassung eine beträchtliche Erweiterung erfahren dadurch, daß einzelnen Gliedstaaten Sonderrechte zugestanden waren. Da sie auf diesen Gebieten zur Gesetzgebung und Verwaltung befugt waren, hatten sie auch in diesem Umfange ein Vertragsrecht inne. Hierdurch wurde die Vertragsgewalt des Reiches noch stärker eingeschränkt und die der Einzelstaaten erweitert. Diese konnten Verträge über Sonderrechte schließen, soweit der Inhalt dieser Rechte reichte, das Reich hingegen konnte solche Verträge nur mit Zustimmung des bevorrechtigten Bundesgliedes eingehen.

Diejenigen Bundesglieder, die solche Sonderrechte besaßen, waren Bayern, Württemberg, Baden, Hamburg und Bremen. Da sie jetzt jeder praktischen Bedeutung entbehren, sehe ich von einer Aufzählung ab und verweise auf die einschlägige Literatur.[1])

Erwähnt werden müssen hier noch einige allgemeine Punkte, die dem selbständigen Vertragsrecht der Einzelstaaten gewisse Schranken setzten. Diese bestanden in der Notwendigkeit der Berücksichtigung ihrer Stellung im Reich und zu demselben. Die Bundesglieder waren zwar berechtigt über einzelne Gebiete selbständig und ohne Inanspruchnahme des Reichs Verträge zu schließen, jedoch durften sie hierbei in keiner Weise gegen Sicherheit, Existenz oder Integrität des Reiches oder eines Einzelstaates verstoßen. Sie hatten die bereits vom Reich erlassenen Gesetze und Verordnungen ebenso wie die Bestimmungen der Reichsverfassung streng zu beachten. Dieser Satz war zwar nirgend ausdrücklich ausgesprochen, ergab sich jedoch schon aus der Treu- und Gehorsamspflicht der Einzelstaaten dem Reich gegenüber. Ferner kommt hinzu, daß die Einzelstaaten durch ihre Verträge berechtigt und verpflichtet wurden, aber zur Wahrnehmung ihrer Rechte selbst nicht imstande, sondern auf das Reich angewiesen waren. Sie konnten auf diese Weise das Reich in eine oft unangenehme Lage bringen und hatten daher auch dies beim Abschluß der Verträge zu beachten.[2])

Die Bundesglieder waren also beim Vertragsschluß nicht so unbeschränkt wie ein selbständiger Staat, sondern mußten immer im Auge behalten, daß sie nur ein Glied eines größeren Staatsgebildes waren. Die auswärtigen Mächte, die mit ihnen kontrahierten, hatten auch in dieser Richtung die Dispositionsfähigkeit ihres Mitkontrahenten zu prüfen, wenn sie nicht Gefahr laufen wollten, daß der abgeschlossene Vertrag von vornherein nichtig war.

---

[1]) Laband a. a. O. I, S. 117 ff., Prestele a. a. O. S. 24, Proebst a. a. O. S. 20, Tinsch a. a. O. S. 35.

[2]) Vergl. Laband a. a. O. II, S. 168.

6. Abschnitt.

Das geltende Recht.

§ 11.

Die Kompetenz der Länder zu Verträgen mit auswärtigen Staaten.

Die Reichsverfassung vom 11. August 1919 hat in der Frage des Verhältnisses von Reich zu Ländern gegenüber dem bisher geltenden Rechtszustand nicht unbeträchtliche Aenderungen gebracht. Es war im Anfang des Verfassungswerkes, noch unter dem Eindruck der Revolution stehend, versucht worden, das Reich in die Form eines dem Einheitsstaate zum mindesten tatsächlich sehr nahekommenden Staatsgebildes zu kleiden. Jedoch scheiterte dieser Plan an dem Widerstande der Einzelstaaten.[1]) Der von dem Reichsminister Preuß ausgearbeitete Entwurf vom 20. Januar 1919,[2]) der ursprünglich ganz unitarisch gedacht war, wurde zu einem Kompromiß zwischen Unitarismus und Föderalismus, war aber trotzdem im Gegensatz zur Bismarck'schen Verfassung ein entschiedener Schritt zum Einheitsstaat. Zwar gelang es den Einzelstaaten innerhalb der verschiedenen Stadien der Verfassungsberatungen, sich einen Teil ihrer früheren Rechte zurückzuerobern, doch schuf die endgültige Reichsverfassung vom 11. August 1919 einen Bundesstaat, der im Vergleich zum früheren Reich mehr zum Einheitsstaat hinüberneigt. Nicht nur sind jetzt die Sonderrechte der Einzelstaaten völlig fortgefallen, sondern es ist ihnen vor allem auch das Recht der Beziehungen zum Auslande erheblich beschränkt worden. Ist nun aber auch das Recht der Einzelstaaten zum Abschluß von Staatsverträgen einer Aenderung unterworfen worden, und wieweit weicht es jetzt von dem früheren Rechte ab?

Die Reichsverfassung bestimmt in Artikel 78, Abs. 2:

„In Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, können die Länder mit auswärtigen Staaten Verträge schließen; die Verträge bedürfen der Zustimmung des Reichs."[3])

Rein äußerlich betrachtet, unterscheidet sich die neue Reichsverfassung von der alten dadurch, daß sie überhaupt eine Regelung trifft. Ist nun aber hierdurch eine Aenderung gegenüber dem früheren Rechtszustand geschaffen worden, oder bringt die oben angeführte Bestimmung der neuen Reichsverfassung dasselbe zum Ausdruck, was schon aus dem Schweigen der alten Reichsverfassung zu entnehmen war?

---

[1]) Vergl. hierzu Poetzsch a. a. O. S. 9 ff.; Anschütz, Kommentar S. 16 ff., Giese a. a. O. S. 18 ff.

[2]) Triepel, Quellensammlung, S. 10 ff.

[3]) Neben dieser allgemeinen Regelung gibt die Reichsverfassung in Art. 88, Abs. 5, anläßlich der Regelung des Post- und Telegrafenwesens noch eine besondere Bestimmung über Verträge, die den Verkehr mit dem Ausland betreffen: „Verträge über den Verkehr mit dem Ausland schließt allein das Reich."

Nach der alten Reichsverfassung stand den Einzelstaaten das Recht, Verträge zu schließen, so weit zu, als ihre innere Kompetenzgrenze reichte. Nach der neuen Reichsverfassung steht ihnen das Recht zu, über alle Angelegenheiten, die sie auf dem Wege der Gesetzgebung regeln können, Verträge mit dem Ausland zu schließen.

Was bedeutet nur der Begriff „Angelegenheiten der Landesgesetzgebung"? Man kann hierunter einmal nur die Gegenstände verstehen, die der ausschließlichen Landeskompetenz überwiesen sind, also diejenigen, von deren legislativen Regelung das Reich ausgeschlossen ist. Es ist aber möglich, daß unter „Angelegenheiten der Landesgesetzgebung" auch die Gebiete fallen, auf denen die Länder sich nur solange und soweit betätigen dürfen, als das Reich hier von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat, also die Gebiete der konkurrierenden Reichskompetenz.

In der Tat werden auch beide Ansichten vertreten. Hatschek[1]) ist der Meinung, daß lediglich das Gebiet der ausschließlichen Landeskompetenz hiervon umfaßt wird, während Heckel[2]), Anschütz[3]), Giese[4]) und Wolgast[5]) auch das Gebiet der konkurrierenden Reichskompetenz mit einbegriffen sehen wollen.

Wenn versucht werden soll, den Begriff „Angelegenheiten der Landesgesetzgebung" in Art. 78, Abs. 2 der Reichsverfassung auszulegen, so müssen wir hierzu die Methoden anwenden, die im Zivilrecht ausgebildet und üblich sind, und auch für die Auslegung öffentlich-rechtlicher Gesetze maßgebend sein müssen. Es erübrigt sich, auf die Frage einzugehen, welche von den beiden bekannten Theorien über die Interpretation eines Gesetztextes die richtige ist, ob der Wille des Gesetzgebers hierbei berücksichtigt werden muß oder nicht.[6]) Beider Ansichten werden uns zu demselben Ziel führen.

Die herrschende Theorie besagt: „maßgebend für die Auslegung des Gesetztextes ist der im Gesetz zum Ausdruck gelangte Wille des Gesetzgebers, der Sinn, den der Gesetzgeber mit seinen Worten verband". Es wäre also zunächst zu erforschen, was die Verfasser der Reichsverfassung unter dem Begriff „Angelegenheiten der Landesgesetzgebung" verstanden haben. Der Achte Ausschuß der Nationalversammlung (sogen. Verfassungsausschuß), der einen Verfassungsentwurf ausarbeitete und ihn dem Plenum der Nationalversammlung vorlegte, hat sich in seiner 4. Sitzung vom 7. März 1919[7]) mit dem damaligen Artikel 4, dem jetzigen Artikel 78 befaßt. Der Absatz 2 dieses Artikels, der dem Ausschuß in demselben Wortlaut vorgelegt

---

[1]) a. a. O. II. S. 441 f.

[2]) a. a. O. S. 216.

[3]) Kommentar S. 142.

[4]) a. a. O. S. 236.

[5]) a. a. O. S. 24 ff.

[6]) ich verweise in dieser Frage auf Enneccerus-Kipp-Wolff, Bd. I, S. 109 f. und die dort angeführten Schriftsteller.

[7]) Berichte und Protokolle des Achten Ausschusses der Nationalversammlung (im Folgenden zitiert als Prot.) S. 33 ff.

wurde, wie er sich jetzt in der Reichsverfassung befindet, war der Gegenstand lebhafter Erörterung. Der Abgeordnete Kahl hielt ihn für zu eng gefaßt und beantragte die Worte „deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht" durch die Worte „die nicht zur Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung gehören" zu ersetzen.[1]) Er begründete seinen Antrag damit, daß unter den Begriff „Landesgesetzgebung" nicht auch die Angelegenheiten der Landesverwaltung fielen, und gerade bei denen hätten die Einzelstaaten ein Interesse an der eigenen Vertragsschließung.

Dieser Abänderungsvorschlag wurde abgelehnt,[2]) da angeblich beide Lesarten dasselbe zum Ausdruck brächten und die positive Ausdrucksweise die bessere wäre. Es sollte die positive Fassung den Ländern in allen Gebieten Vertragsfreiheit gewähren, deren legislatorische Regelung ihnen nicht entzogen war, eben in allen Angelegenheiten der Landesgesetzgebung.[3])

Eins aber hatten die Mitglieder des Verfassungsausschusses nicht beachtet. Es schien sich bei dem Abänderungs-Antrag nur um das Verhältnis von Landesgesetzgebung zu Landesverwaltung zu handeln, nicht aber um das von Landesgesetzgebung zu Reichsgesetzgebung. Und doch wäre der Abänderungsantrag gerade für diese Frage von wesentlichster Bedeutung gewesen. Denn der Ausdruck: „Angelegenheiten die nicht zur Zuständigkeit des Reichs gehören" hätte zweifellos die konkurrierende Kompetenz nicht mit umfaßt, und im Falle einer Annahme dieses Antrages wäre das Vertragsrecht der Einzelstaaten unbestritten auf die Angelegenheiten der ausschließlichen Landeskompetenz beschränkt worden, darüber kann kein Zweifel bestehen.[4])

Hieran knüpft nun Hatschek seine Beweisführung an. Da der Abänderungsantrag abgelehnt ist, weil er nach Ansicht der Ausschußmitglieder dasselbe nur negativ gesagt hätte, was der Verfassungstext positiv ausdrückte, so wäre der Wille der Ausschußmitglieder aus diesem Abänderungsantrage zu erkennen. Und da dieser Abänderungsantrag klar und eindeutig sei, und die Gebiete der konkurrierenden Kompetenz dem Vertragsrecht der Länder entzogen hätte, so sei der Wille des Gesetzgebers der gewesen, unter „Angelegenheiten der Landesgesetzgebung" nur die der ausschließlichen Landeskompetenz zu verstehen.[5])

Ist dieser Gedankengang aber völlig zutreffend? Es ist doch zu bedenken, daß während der ganzen Beratung des Art. 4 das Verhältnis von Landesgesetzgebung zu Reichsgesetzgebung überhaupt nicht erörert worden ist; zum mindesten ist dies aus den Protokollen

---

[1]) Prot. S. 34.
[2]) Prot. S. 36.
[3]) Vergl. Heckel a. a. O. S. 212.
[4]) so auch Heckel a. a. O. S. 216.
[5]) Vergl. Hatschek a. a. O. II, S. 442.

nicht zu ersehen. Die Ausschußmitglieder haben sicherlich nicht geahnt, daß die Fassung des Artikels 4 in dieser Beziehung zu Zweifeln Anlaß geben könnte. Es ergibt sich aber jedenfalls aus den Protokollen nicht, daß die von Hatschek behauptete Meinung die ihrige war. Der Abänderungsantrag wurde aus ganz anderen Gründen abgelehnt, und aus ihm lassen sich keine Schlüsse ziehen über den Willen der Gesetzgeber in Bezug auf den Ausdruck „Angelegenheiten der Landesgesetzgebung" und dessen Abgrenzung gegenüber den „Angelegenheiten der Reichsgesetzgebung". Folglich läßt sich auch die Ansicht Hatscheks nicht halten, der der endgültigen Fassung des Artikels 78, Abs. 2 den oben erwähnten Sinn gibt unter Hinweis auf den Willen des Gesetzgebers.

Aber noch in einem anderen Punkt trifft Hatscheks Beweisführung nicht zu. Maßgebend ist, wie schon oben erwähnt, für die Klarstellung des Sinnes eines Rechtssatzes „der im Gesetz zum Ausdruck gelangte Wille des Gesetzgebers". Selbst wenn ich zugebe, was ich oben widerlegt zu haben glaube, daß nämlich der Wille des Verfassungsausschusses gewesen sei, unter „Angelegenheiten der Landesgesetzgebung" nur Angelegenheiten der ausschließlichen Landeskompetenz zu verstehen, dann wäre doch dieser Wille keineswegs, wie erforderlich, zum Ausdruck gebracht. Denn in Art. 78, Abs. 2 heißt es nun einmal nur „Angelegenheiten der Landesgesetzgebung" und zweifellos fallen auch die Gegenstände der konkurrierenden Landesgesetzgebung solange, wie sich das Reich nicht auf ihnen bestätigt hat, unter diesen Begriff. Denn es kann sich jedes Land auf diesen Gebieten, sofern ihm das Reich nicht entgegentritt, gesetzgeberisch betätigen und folglich sind es Angelegenheiten der Landesgesetzgebung. Damit ist aber auch der zweiten Gesetzesauslegungtheorie Genüge getan, nach der zur Klarlegung des Sinnes eines Rechtssatzes maßgebend ist „der vom Gesetzgeber völlig abgelöste Willen des Gesetzes selbst" und der ist im vorliegenden Falle nach obigem nicht zweifelhaft.

Wir kommen also zu dem Ergebnis, daß die Länder Verträge schließen können über Gegenstände der ausschließlichen Landeskompetenz, und, sofern nicht ein Reichsvertrag oder ein Reichsgesetz im Wege steht, auch über Gegenstände der konkurrierenden Kompetenz. Eine Aenderung gegenüber den Bestimmungen der alten Reichsverfassung ist daher nicht erfolgt.[1])

§ 12.

Die Zustimmung des Reichs zu Verträgen der Länder.

Nun gibt Abs. 2 des Art. 71 freilich noch eine erhebliche Einschränkung der Vertragsfreiheit der Einzelstaaten, indem er bestimmt, daß alle Verträge der Zustimmung des Reichs bedürfen.

---

[1]) so auch Anschütz S. 142, Wenzel S. 499, Giese S. 236, Wolgast S. 24ff., Heckel S. 215.

Das war nach der alten Reichsverfassung von 1871 nicht der Fall. Wenn früher ein Einzelstaat einen Vertrag schließen wollte, der seiner Kompetenz entsprach, dann konnte er es ohne jede Zustimmung des Reichs tun, ja, es war nicht einmal erforderlich, daß das Reich hiervon Kenntnis erhielt. Einen Schutz des Reichs davor, daß ein Einzelstaat einen den Interessen des Reichs zuwiderlaufenden Vertrag schloß, gab es nicht. Wenn freilich auch die Einzelstaaten beim Abschluß von Verträgen ihre Stellung in und zum Reich berücksichtigen mußten, so gab es doch keine Mittel, um solche Staaten, die dies nicht taten, am Vertragschluß zu hindern. Das ist durch die neue Bestimmung der Verfassung, die die Zustimmung des Reichs zu den Staatsverträgen der Länder erfordert, für die Zukunft verhindert worden. Diese ist eine der vielen kleineren Vorschriften, die die große Selbständigkeit der Einzelstaaten der alten Verfassung einschränken und das Schwergewicht mehr auf die Seite des Reichs legen will, ohne daß jedoch dadurch die Länder von Staaten zu bloßen Verwaltungsprovinzen degradiert werden.

Es ist darüber gestritten worden, ob diese Zustimmung des Reichs vor oder nach dem Vertragsschluß erteilt werden muß. Aus dem Worte Zustimmung kann nur gefolgert werden, daß sie sowohl vor (Einwilligung) als auch nach Vertragsschluß (Genehmigung) erfolgen kann.[1]) Das war auch so vom Verfassungsausschuß geplant[2]) und wird jetzt von der gesamten Literatur für richtig angesehen[3]).

Nun erscheint es ja möglich, daß der Zweck der Zustimmungspflicht des Reichs dadurch nicht erreicht wird, daß die Länder Verträge mit einem auswärtigen Staat abschließen und die Zustimmung des Reichs erst nachträglich einholen wollen. Das Reich würde sich, sofern der Vertrag seinen Interessen zuwiderläuft, in einer unangenehmen Lage befinden. Denn würde es die Zustimmung zu dem Vertrage verweigern, so könnte es zwischen ihm und dem auswärtigen Kontrahenten zu unliebsamen politischen Zwischenfällen kommen, wie sie das Mitglied des Verfassungsausschusses, Dr. Cohn, als er beantragte, das Wort „Zustimmung" durch „Einwilligung" zu ersetzen, anscheinend auch befürchtete.[4])

Allein die Gefahr ist nicht so groß, wie es auf den ersten Blick erscheint. Da nur das Reich diplomatische Vertreter im Ausland unterhalten darf, liegt es in deren Hand, das Zustandekommen des Vertrags eines Landes zu verhindern, und sie werden in der Regel immer die vorherige Zustimmung des Reichs zu dem Abschluß verlangen. Ebenso kommt hierfür, wie für die Fälle, wo der Vertrag durch besondere Bevollmächtigte des Landes oder in dem betreffenden Lande selbst geschlossen wird, als Sicherung für das Reich in Betracht, daß ohne die erforderliche Zustimmung der Vertrag ja überhaupt nie gültig wird. Das geht ganz klar aus dem Zweck dieser

---

[1]) Vergl. hierzu Enneccerus-Kipp-Wolff a. a .O. I, S. 522ff.
[2]) Prot. S. 35f.
[3]) so von Hatschek a. a. O. II, S. 443, Anschütz Kommentar S. 143, Giese a. a. O. S. 236, Heckel a. a. O. S. 217f.
[4]) Vergl. Prot. S. 35.

Verfassungsbestimmung hervor, die gerade eine „Wahrung der politischen Interessen des Reichs“ [1]) bezweckt, und daraus ergibt sich, daß von der Zustimmung die Gültigkeit des Vertrags abhängen soll [2]). Ein ohne diese Zustimmung des Reichs von einem Lande geschlossener Vertrag ist also, auch völkerrechtlich, nichtig. Da aber jeder ausländische Staat, der mit einem deutschen Lande kontrahieren will, dessen Gebundenheit an das Reich kennt und damit rechnen muß, daß das Reich die erforderliche Zustimmung verweigert, wird er hierbei stets die nötige Vorsicht walten lassen und nicht, ohne daß das Reich seine Zustimmung erteilt hat, den Vertrag als unwiderruflich geschlossen ansehen. Das liegt sowohl in seinem Interesse, als auch in dem des Reiches und des Landes. Uebt ein auswärtiger Staat diese Vorsicht nicht, dann muß er sich die Schuld selbst zuschreiben, wenn er durch Versagung der Zustimmung des Reiches zu dem Vertrage einen Nachteil erleidet. Dann kann unter Umständen ein unliebsamer politischer Zwischenfall die Folge sein, jedoch liegt eine solche Möglichkeit in der Natur des Bundesstaats von selbst begründet.

Dem Reich erwächst dadurch, daß es seine Zustimmung zu Verträgen der Länder erteilen muß, neben dem Kontrollrecht noch eine besondere Verpflichtung. Einmal hat es den Vertrag darauf zu prüfen, ob er auch mit den politischen Interessen des Reichs vereinbar ist, und ferner übernimmt es, sofern der Vertrag von Organen des Reichs für das Land abgeschlossen ist, dem auswärtigen Vertragsgegner gegenüber eine gewisse Verantwortung dahin, daß der Vertrag auch ordnungsmäßig zustande gekommen ist, insbesondere alle landesrechtlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind, und in der vorgeschriebenen Form auch vollzogen werden kann. Denn das Reich allein wird von den auswärtigen Kontrahenten in Anspruch genommen werden, wenn das Land den Vertrag nicht erfüllt, und es wird allein dazu in der Lage sein, die dem Lande aus dem Vertrag zustehenden Rechte geltend zu machen und zu wahren. Das Zustimmungsrecht des Reichs ist also eher als eine Verpflichtung zu betrachten, die es für das Land dem ausländischen Kontrahenten gegenüber übernimmt.

Diese neue Verfassungsbestimmung, die eine aktive Mitwirkung des Reichs bei dem Vertragsschluß der Länder erfordert, wird in der Praxis dahin wirken, daß noch mehr wie früher die Länder ihre Verträge durch das Reich abschließen lassen. Nach der alten Reichsverfassung, wo keine Mitwirkung des Reichs beim Vertragsschluß nötig war, war schon in der Mehrzahl der Fälle so verfahren worden, daß das Reich „hierbei das Land auf dessen Antrag vertrat.“ Nunmehr, wo unter allen Umständen das Reich mitwirken muß, ist es leicht zu verstehen, daß die Länder noch öfter diesen viel einfacheren Weg beschreiten und selbst garnicht als Kontrahenten auftreten werden. Das liegt sowohl im Interesse des ganzen Reichs,

---

[1]) so Reichsminister Preuß in Prot. S. 283.

[2]) so auch die Rechtslehre: Wenzel a. a. O. S. 499, Heckel a. a. O. S. 217, Anschütz, Kommentar S. 143, Giese a. a. O. S. 236.

das dadurch nach außen hin als Einheit auftritt, als auch des Landes, das mangels ständiger Gesandtschaften im Auslande die Verträge fast immer auf dem umständlichen Wege des besonderen Bevollmächtigten schließen müßte. Ferner werden hierdurch die oben als möglich geschilderten Fälle verhindert, daß das Reich dadurch in schwierige politische Lagen gerät, daß es einem bereits abgeschlossenen Vertrage eines Landes die Zustimmung versagt.

Durch diesen Umstand, daß das Reich den Vertrag für ein Land abschließt, wird die Zahl der Landesverträge noch geringer, als sie es schon dadurch geworden ist, daß die Gebiete der ausschließlichen und konkurrierenden Landeskompetenz gegen früher bedeutend eingeschränkt sind, und es nur wenige Verträge gibt, die bei ihrem Abschluß oder ihrer Ausführung nicht in das Gebiet der ausschließlichen Reichskompetenzen eingreifen. Und das ist im Interesse der äußeren Einheit des Deutschen Reichs wohl nur zu begrüßen.

§ 13.

Die Kompetenz der Länder zu Verträgen untereinander.

Die bisherigen Erörterungen haben sich beschränkt auf die Frage des Vertragsrechts der deutschen Länder mit auswärtigen Staaten, denn Art. 78, Abs. 2 spricht nur von ihnen. Wie ist nun aber die Frage danach zu beantworten, inwieweit den Ländern das Recht zusteht, untereinander Verträge zu schließen. Hierüber schweigt die Verfassung. Aus diesem Schweigen ist aber —, wie ich schon oben bei der Besprechung des Vertragsrechts der Einzelstaaten nach der alten Verfassung ausgeführt habe — zu entnehmen, daß die innere Kompetenzgrenze auch gleichzeitig diejenige für das Vertragsrecht der Länder ist. Im Ergebnis stimmt dies also mit dem Recht zu Verträgen mit auswärtigen Staaten überein, nur mit dem Unterschied, daß das Reich diesen Verträgen nicht zuzustimmen braucht. Das erübrigt sich ja auch deshalb, weil das Zustimmungsrecht des Reichs eine Kontrolle und Sicherung gegenüber den auswärtigen Kontrahenten sein soll, bei Verträgen zweier Länder untereinander also in Wegfall kommt. Derartige Verträge werden daher auch wohl häufiger vorkommen, als solche mit auswärtigen Staaten, wenn sie sich in der Regel auch nur auf minderwichtige Gebiete beziehen werden.

§ 14.

Die Grenzen des Vertragsrechts des Reichs.

Bis jetzt ist erörtert worden, inwieweit den deutschen Ländern nach der neuen Reichsverfassung ein Vertragsrecht zusteht, und wir kommen nunmehr zu der Frage nach dem Umfang der Vertragskompetenz des Reichs.

Es ist eine Selbstverständlichkeit, daß auf den Gebieten der ausschließlichen und konkurrierenden Reichskompetenz das Reich unbeschränkt das Vertragsrecht ausüben kann, es kann nur das Gebiet der ausschließlichen Landeskompetenz streitig sein.

Nach der alten Reichsverfassung stand — wie wir oben gesehen haben — dem Reich kein Recht zu, über Gebiete außerhalb seiner inneren Kompetenz Verträge zu schließen. Wie ist die Rechtslage nun nach der neuen Reichsverfassung? Eine Vorschrift, die besagt, daß das Reich an seine inneren Kompetenzgrenzen auch beim Vertragsschluß gebunden sei, fehlt ebenso, wie eine solche, die das Gegenteil festsetzt; doch ist die Frage des Vertragsrechts ja nur ein Teil des großen Gebiets der auswärtigen Angelegenheiten[1]), und zu wessen Kompetenz dieses gehört, bestimmt die Reichsverfassung an zwei Stellen. Art. 6, Ziffer 1 besagt: „Das Reich hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Beziehungen zum Ausland." und Art. 78 Abs. 1: „Die Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten ist ausschließlich Sache des Reiches." Kann hieraus nun ein Recht des Reichs gefolgert werden, in einem Vertrag mit einem auswärtigen Staate die Grenzen seiner inneren Kompetenz zu überschreiten und den Vertragsinhalt als Gesetz im Inland einzuführen?

Hierüber ist lebhaft gestritten worden, und der Streit hat sich zugespitzt auf die Frage nach der Bedeutung des Begriffs „Beziehungen zum Ausland". Zwei Auslegungen sind hierfür zulässig. Einmal kann man unter der Verfassungsbestimmung, daß die Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten zur ausschließlichen Reichskompetenz gehört, verstehen, daß die gesamte „auswärtige Politik in Gesetzgebung und Verwaltung ausschließlich Sache des Reichs" ist, wie es Reichsminister Preuß[2]), der diesen Begriff schuf, beabsichtigte. Man kann aber auch darin nur die Zuständigkeit des Reichs sehen, „seine eigene auswärtige Verwaltung und die Rechtsstellung der zum Reich entsandten Vertreter anderer Staaten und des Papstes gesetzlich zu regeln", wie es Heckel tut.[3]) Im letzteren Falle würde sich diese Zuständigkeit aus der Natur der Sache selbst ergeben und die beiden Verfassungsbestimmungen überflüssig machen.

Heckel geht bei der Begründung seiner Ansichten davon aus, daß zwar in früheren Stadien der Verfassungsberatungen, als das Reich noch rein unitarisch geplant war, der Begriff den weiteren Sinn „gesamte auswärtige Politik in Gesetzgebung und Verwaltung" gehabt habe. Aber das sei nicht Gesetz geworden, sondern, da späterhin den Ländern ein wenn auch beschränktes Recht zur auswärtigen Politik gelassen worden sei, so könnte von einer ausschließlichen Kompetenz des Reichs hierin nicht mehr gesprochen werden.[4])

---

[1]) Ueber die Frage des Verhältnisses der innerpolitischen Seite der Staatsverträge zu dem Begriff „auswärtige Angelegenheiten" verweise ich auf Wolgast a. a. O. S. 9.

[2]) Prot. S. 283.

[3]) a. a. O. S. 214.

[4]) Vergl. Heckel a. a. O. S. 213 f.

Um diese Ansicht prüfen zu können, ist es erforderlich, auf die Entwicklung des Begriffs „Beziehungen zum Ausland" etwas näher einzugehen. Er taucht zum ersten Male auf in dem nicht veröffentlichten Vorentwurf zur Verfassung des Deutschen Reichs (sogen. Entwurf I vom 3. Januar 1919, § 3.[1]) und ist unverändert übernommen worden in den Entwurf II vom 20. Januar 1919.[2]) Hiernach bedeutete er zweifellos die gesamte auswärtige Politik in Gesetzgebung und Verwaltung, was ja auch von Heckel zugegeben wird. Demnach wäre das Reich in der auswärtigen Politik unbeschränkt zuständig und berechtigt gewesen, Verträge jeder Art auf allen Gebieten des Staatslebens, also auch auf dem Gebiete der ausschließlichen Landesgesetzgebung abzuschließen. Das Reich hätte fernerhin den Inhalt der Staatsverträge im Inland als Gesetz einführen können, und es hätte auch hierbei in der ausschließlichen Landeskompetenz keine Schranken gefunden.

Nun haben sich die deutschen Länder bei den Verfassungsberatungen mit einem so stark unitarischen Reich, wie es der Entwurf II schaffen wollte, nicht zufrieden gegeben, sondern, vor allem in der Konferenz der Reichsregierung mit Vertretern der einzelstaatlichen Regierungen, die am 25. und 26. Januar 1919 in Berlin stattfand, dagegen stark opponiert. Sie hatten in mancher Beziehung hiermit Erfolg, insbesondere ist es ihnen gelungen, auch für sich ein beschränktes internationales Vertragsrecht in der Form des jetzigen Art. 78, Abs. 2 zu erhalten. Trotzdem ist in der Verfassung stehen geblieben, daß das Reich die ausschließliche Gesetzgebung und Verwaltung hat über die Beziehungen zum Auslande bzw. zu den auswärtigen Staaten.

Daraus, daß den Ländern das beschränkte Vertragsrecht nachträglich gewährt worden ist, will Heckel nun folgern, daß die ausschließliche Kompetenz des Reichs für die Beziehungen zum Auslande nicht mehr in ihrem ursprünglichen Sinne gilt, sondern eben durch dieses Vertragsrecht der Länder eingeschränkt worden ist. Man könnte daher von einer ausschließlichen Reichskompetenz in dem Preuß'schen Sinne nicht mehr reden, und folglich auch nicht den Schluß ziehen, daß in dieser ausschließlichen Kompetenz für das Reich auch das Recht zu Verträgen über Gegenstände der ausschließlichen Landesgesetzgebung läge.

In der Tat scheinen sich Art. 6, Ziffer 1 und Art. 78, Abs. 1 einerseits und Art. 78, Abs. 2 andererseits zu widersprechen. Aber eine Erklärung hierfür läßt sich leicht darin finden, daß für die Ausschließlichkeit der Reichskompetenz für die Beziehungen zu den auswärtigen Staaten das beschränkte Landesvertragsrecht nur eine Ausnahme ist. An und für sich soll das Reich für dies Gebiet ausschließlich zuständig sein, jedoch sollte in dem Punkte des Landesvertragsrechts eine Konzession an den Foderalismus einiger Länder gemacht werden. Neben diesem Landesvertragsrecht bleibt ein Ver-

---

[1]) Triepel, Quellensammlung S. 7 ff.
[2]) Triepel, Quellensammlung S. 10 ff.

tragsrecht des Reichs über dieselben Gebiete in vollem Umfang bestehen. Das geht auch daraus hervor, daß der alte Wortlaut aus den früheren Verfassungsentwürfen beibehalten ist, infolgedessen soll auch die Reichskompetenz hierin unverändert bleiben; dadurch, daß daneben auch noch den Ländern über ein beschränktes Gebiet eine Kompetenz eingeräumt wird, wird zwar die Ausschließlichkeit nicht ganz gewahrt, aber die gleichzeitige Kompetenz des Reichs auch nicht berührt. Art. 78, Abs. 2 enthält somit eine Ausnahme von der Regel des Art. 6, Ziffer 1 und des Art. 78, Abs. 1, aber keine Einschränkung der Reichskompetenz.

Das ist auch von den Mitgliedern des Verfassungsausschusses beabsichtigt gewesen. Würde man Heckel in der Auslegung des Begriffs „Beziehungen zum Auslande" folgen, so würde z. B. die Zuständigkeit des Reichs für das Auslieferungswesen nicht auch auf Art. 6, Ziffer 1 gestützt werden können. Es sind nun auch hierüber Bedenken im Verfassungsausschuß aufgetaucht und man hat, um ganz sicher zu gehen, das Auslieferungswesen, dessen Regelung auf jeden Fall den Ländern entzogen werden sollte, im jetzigen Art. 6 in Ziffer 3 besonders erwähnt. Aber es ist im Verfassungsausschuß von verschiedenen Rednern betont worden, daß sie zwar gegen eine ausdrückliche Einreihung des Auslieferungswesens in die Gebiete der ausschließlichen Reichskompetenz nichts einzuwenden hätten, dies aber schon aus Art. 4 — dem jetzigen Art. 6, Ziffer 1 und Art. 78, Abs. 1 — herausläsen [1]) Diese Ansicht ist im allgemeinen unwidersprochen geblieben. Wenn die genannten Ausschußmitglieder aber der Meinung waren, daß das Auslieferungswesen in dem Begriff „Beziehungen zum Ausland" enthalten ist, dann haben sie diesen auch die weitergehende, hier vertretene Bedeutung zugelegt.

Heckel beruft sich für seine Ansicht auf den Abg. Kahl, der im Verfassungsausschuß geäußert hat, das Auslieferungswesen gehöre nicht zu den auswärtigen Angelegenheiten [2]), ein Vertragsschluß auf diesem Gebiete falle also nicht unter den Begriff „Beziehungen zum Ausland", Heckel übersieht hier die Begründung, die Kahl seiner Ansicht gibt. Kahl sagt nicht etwa, daß dasAuslieferungswesen deshalb nicht unter den Begriff „Beziehungen zum Ausland" fällt, weil dieser in dem von Heckel vertretenen engeren Sinne zu verstehen ist, sondern weil es nach der bisherigen Rechtsauffassung nicht zu den auswärtigen Angelegenheiten gehörte, sondern Bestandteil des internationalen Strafrechts war. Ueber die Bedeutung, die Kahl dem Wortlaut „Beziehungen zum Ausland" zulegt, ist hieraus nichts zu ersehen.

Auch hat der Schöpfer des Begriffs, der frühere Reichsminister Preuß, in den Beratungen des Verfassungsausschusses, also zu einer Zeit, wo den Ländern bereits ein selbständiges Vertragsrecht zugebilligt worden war, gesagt, daß nach Art. 4 „die auswärtige Politik in Gesetzgebung und Verwaltung ausschließlich Sache des Reichs" sein sollte. Da diese Ansicht unwidersprochen geblieben ist, ist hieraus der Wille des Gesetzgebers klar zu erkennen.

---

[1]) z. B. Abg. Zweigert (Prot. S. 35), Abg. Groeber (Prot. S. 419), Abg. Beyerle (Prot. S. 423).

[2]) Vergl. Prot. S. 35.

Wir kommen daher zu dem Ergebnis, daß das Reich Verträge aller Art, also auch solche, die in das Gebiet der ausschließlichen Landeskompetenz fallen, gültig abschließen kann[1]).

Es ist daher überflüssig, an dieser Stelle noch besonders den Friedensvertrag zu nennen, der nach Art. 45, Abs. 2 ebenso wie die Kriegserklärung durch Reichsgesetz erfolgt. Hieraus folgt zunächst, daß ein Friedensschluß nur auf dem Wege der Gesetzgebung erfolgen kann, ferner aber wird hier noch einmal durch die Wahl des Wortes „Reichs"gesetz gesagt, daß das Reich allein zum Abschluß eines Friedensvertrags berechtigt ist und sich hierbei nicht an seine innere Kompetenzgrenze zu halten hat, was nach obigen Ausführungen nicht ausdrücklich betont zu werden brauchte.

§ 15.

Die Kompetenzverteilung bezüglich derjenigen Verträge, die eine Gebietsänderung betreffen.

Unter den Verträgen sind wieder diejenigen gesondert zu betrachten, die eine Gebietsabtretung oder einen Gebietserwerb von einem auswärtigen Staat oder eine Gebietsveränderung unter den Ländern des Reichs enthalten. Die Reichsverfassung hat hierfür in den Artikeln 2, Satz 2, 18, und 78, Abs. 3 die Kompetenzgrenzen festgesetzt und ist auch hierbei von dem Gedanken ausgegangen, nach Möglichkeit die Länder von dem Vertragsschluß mit auswärtigen Staaten zurückzuhalten.

Während früher die Einzelstaaten berechtigt waren, wenn auch nur mit Zustimmung des Reichs derartige Verträge mit auswärtigen Staaten abzuschließen, so ist ihnen jetzt das Recht genommen. Art. 78, Abs. 3, bestimmt:

„Vereinbarungen mit fremden Staaten über Veränderungen der Reichsgrenzen werden nach Zustimmung des beteiligten Landes durch das Reich abgeschlossen. Die Grenzveränderungen dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen, soweit es sich nicht um bloße Berichtigungen der Grenzen unbewohnter Gebietsteile handelt".

Dadurch sind die Rollen gegen früher vertauscht worden. Nach der alten Reichsverfassung schloß der Einzelstaat unter Zustimmung des Reichs den Vertrag, jetzt kann ihn, wie aus Art. 78, Abs. 3 unzweideutig hervorgeht, nur das Reich schließen, und zwar unter Zustimmung des Landes.[2]) Dem Wortlaut des Art. 78, Abs. 3 entsprechend muß die Zustimmung dem Vertragsschluß vorausgehen (nach Zustimmung). Es taucht nun die Frage auf, wie diese Zustimmung, falls sie von dem beteiligten Lande verweigert werden

---

[1]) so auch Hatschek a. a. O. S. 445, Poetzsch a. a. O. S. 142, Conrad a. a. O. S. 32 a. A. Anschütz, Kommentar S. 37, Heckel a. a. O. S. 213f, Wolgast a. a. O. S. 24ff.

[2]) Vergl. Hatschek a. a. O. II, S. 448, Anschütz, Kommentar S. 143, Giese a. a. O. S. 236.

sollte, das Reich den Abschluß des Vertrages aber für nötig hält, ersetzt werden kann. Der Artikel 78, Abs. 3 enthält keine Vorschriften darüber, einen Ersatz gibt es nach der Verfassung also nicht, und es bleibt nur der Weg des verfassungsändernden Reichsgesetzes übrig. Insbesondere ist also nicht zulässig der Ersatz der Zustimmung des Landes durch den Willen der Bevölkerung [1]).

Die Vorschriften des Art. 78, Abs. 3 finden aber nur dann Anwendung, wenn der Vertrag kein Friedensvertrag ist. Liegt ein solcher vor, so kann nach Art. 45, Abs. 2, die Zustimmung des Landes fehlen und das Reich trotzdem über Gebietsteile der Länder verfügen [2]).

Für den Fall, daß neue Gebiete in das Reich aufgenommen werden, gibt Art. 2, Satz 2 der Reichsverfassung eine besondere Vorschrift. Dies soll nur möglich sein, wenn die Bevölkerung des neu aufzunehmenden Landes es kraft des Selbstbestimmungsrechts begehrt. Die Aufnahme erfolgt dann durch Reichsgesetz, die Länder können also eine derartige Aufnahme nicht bewirken.

Bedeutsame Aenderungen hat die Reichsverfassung in der Frage der inneren Grenzveränderungen und der Neubildung von Ländern gebracht. Der Art. 18, der eine vollkommene Regelung enthält, ist ein Kompromiß zwischen den Wünschen der preußischen Westprovinzen und denen der Preußischen Regierung, für die er ja hauptsächlich in Frage kommen wird. Ueber seine Entstehungsgeschichte verweise ich auf Anschütz, Kommentar S. 59ff.

Es ist hiernach nach den Ländern nicht mehr wie früher möglich, ohne Mitwirken des Reichs die inneren Grenzen zu verändern. Sofern die beiden Länder, zwischen denen eine Grenzveränderung vorgenommen werden soll, zustimmen, oder ein Land und die Bevölkerung des zweiten die Grenzänderung wünscht, genügt ein einfaches Reichsgesetz.[3]) Stimmt jedoch nur ein Land oder keines zu, so ist ein verfassungsänderndes Reichsgesetz erforderlich. Auf jeden Fall ist es den Ländern jedoch nicht mehr möglich, durch Vertrag untereinander ihre Grenzen ohne Mitwirkung des Reichs zu verändern.

Zusammenfassend kann über die Kompetenzverteilung bei Verträgen, die eine Gebietsänderung betreffen, gesagt werden, daß die Länder derartige Verträge überhaupt nicht mehr schließen können, sondern daß das Recht hierzu auf das Reich übergegangen ist. Den Ländern steht als ein Rest ihrer früheren Gebietshoheit nur noch das Recht der Zustimmung in einigen Fällen zu. Dieser Zustimmung kommt jedoch die gleiche Bedeutung zu, wie der des Reichs bei Ver-

---

[1]) so auch Hatschek a. a. O. I, S. 144, Anschütz, Kommentar, S. 143, Giese a. a. O. S. 236, a. A. Stier-Somlo a. a. O. I, S. 406.

[2]) Hatschek a. a. O. I, S. 144, Anschütz, Kommentar S. 143, Giese a. a. O. S. 159 und 237.

[3]) Die Art und Weise, wie der Wille der Bevölkerung erforscht wird, regelt § 18 eingehend.

trägen der Länder, d. h. ohne sie wird der Vertrag nicht gültig, denn dem Lande soll keineswegs sein Mitbestimmungsrecht über sein Gebiet entzogen werden[1]).

Das Bestreben der neuen Reichsverfassung, das Reich nach außen hin nach Möglichkeit als Einheit auftreten zu lassen, läßt sich hiernach besonders in diesem Punkte klar erkennen.

§ 16.

Die Frage nach der Gültigkeit derjenigen Landesverträge, die über Gebiete der jetzt ausschließlichen Reichskompetenz geschlossen sind.

Es ist nun noch der Fall zu erörtern, daß ein Land einen Vertrag auf dem Gebiete der konkurrierenden Kompetenz schließt und das Reich später ein Gesetz erläßt oder einen anderen Vertrag schließt, der denselben Gegenstand behandelt. Was wird dann aus dem Vertrag des Landes? Da diese Frage in demselben Sinne zu beantworten ist, wie nach der alten Reichsverfassung, so soll hier nicht weiter darauf eingegangen werden und es wird auf deren Besprechung in dem 5. Abschnitt verwiesen.

Dagegen ist eine andere, damit zusammenhängende Frage an dieser Stelle noch zu erörtern. Durch die neue Reichsverfassung ist die Kompetenzgrenze zum Nachteil der Länder erheblich verschoben, und Gegenstände, die früher zum Gebiete der konkurrierenden Kompetenz gehörten, sind jetzt dem Reich zur ausschließlichen Regelung überwiesen. Was ist nun aber mit denjenigen Staatsverträgen geworden, die die Länder früher geschlossen hatten, da sie in ihren Zuständigkeitsbereich fielen, die jetzt aber der ausschließlichen Reichskompetenz angehören? Da diese Verträge früher unbestritten gültig waren, könnten sie jetzt nur dann ungültig werden, wenn entweder das Reich seinerseits von seiner nunmehr ausschließlichen Kompetenz Gebrauch macht, sei es auf dem Wege des Vertragsschlusses oder der Gesetzgebung, oder wenn es den Vertrag für ungültig erklärt. Tut das Reich dies nicht, so bleibt der Vertrag bestehen.[2]) Da er jedoch jetzt der Kompetenzsphäre des Reichs angehört, kann das Land ihn nicht von sich aus abändern oder aufheben, sondern ein solches Recht steht nunmehr nur dem Reich zu. Dies wird natürlich bei Vornahme derartiger Schritte zu prüfen haben, ob nicht etwa politische Verwicklungen mit den auswärtigen Kontrahenten dadurch entstehen können und demgemäß sein Verhalten einrichten.

---

[1]) Wenzel a. a. O. S. 500, Giese a. a. O. S. 236.

[2]) so auch Hatschek a. a. O. I, S. 82 f, II, S. 447, Giese a. a. O. S. 61.

So zeigt sich als Ergebnis der Betrachtung über das Vertragsrecht der Länder des Deutschen Reichs, daß diesen in allen wichtigen Fragen ein solches nicht mehr zusteht. Nur in ganz nebensächlichen Fällen können sie sich hierin betätigen. Der Gedanke der deutschen Reichsverfassung, nach Möglichkeit nur das Reich und nicht die Länder als völkerrechtliche Macht auftreten zu lassen, ist hierdurch mit verwirklicht worden.